



ESTADO DO PIAUÍ
Prefeitura Municipal de Teresina
GABINETE DO PREFEITO

1

Ofício nº 025/2024

Teresina (PI), 2 de julho de 2024.

Senhor Presidente,

Levo ao conhecimento de Vossa Excelência que, nos termos do § 2º, do art. 56, da Lei Orgânica do Município, decidi vetar, totalmente, o Projeto de Lei que: *“Institui, no âmbito do Município de Teresina, o ‘Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração Animal’ com inserção social dos condutores, e dá outras providências”*.

RAZÕES DO VETO

De origem ou iniciativa parlamentar, o Projeto de Lei, mediante as regras jurídicas que procura inserir no sistema de direito positivo municipal, busca instituir, no âmbito territorial do Município de Teresina, o *“Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração Animal”*.

Preliminarmente, registra-se a louvável intenção de contemplar e aumentar a proteção dos animais, especialmente, no caso, dos equinos, causa de apreço e preocupação, também, deste Chefe do Executivo Municipal. Contudo, o Projeto de Lei, da forma como se apresenta, é inviável e não contempla, de forma integral, o interesse público e social dos munícipes desta Capital.

Não se desconhece a necessidade de regularização e correção das situações de maus tratos e péssimas condições de saúde que, eventualmente, alguns equinos, utilizados como Veículos de Tração Animal (VTAs), sofrem.

Entretanto, instituir a vedação total dos Veículos de Tração Animal (VTAs) não pode ser visto como uma moeda de única face. Do outro lado da balança encontram-se trabalhadores, de perfis variados, inclusive de idade avançada, e com, igualmente, condições precárias de trabalho, que encontram, no serviço de carroceria, o seu sustento e de sua família. Trata-se de pessoas humanas que, também, precisam de visibilidade na regularização dessa situação.

Ocorre que o Projeto de Lei, da forma como foi apresentado e aprovado nessa Casa Legislativa, embora pareça contemplar os carroceiros, não permite, na prática, eficácia e efetividade em assegurar o sustento e transição destes trabalhadores. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro deixa expresso que as esferas administrativa, controladora e judicial, não decidirão com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas das suas decisões. As leis são atos administrativos, em sentido amplo, e precisam, por óbvio, observar o consequencialismo, a uma porque não é interesse do Município possuir legislação simbólica, sem efetividade ou meramente política, a duas porque a Constituição Federal, no art. 37, impõe o princípio da eficiência.

A Sua Excelência o Senhor
Ver. ENZO SAMUEL ALENCAR SILVA
Presidente da Câmara Municipal de Teresina
N/CAPITAL

Recebido
Em, 02 / 07 / 24

Presidência - CMT



ESTADO DO PIAUÍ
Prefeitura Municipal de Teresina
GABINETE DO PREFEITO

2

Pois bem, o Projeto de Lei, ora vetado, apresenta um sério risco de desamparo e desemprego para os condutores de Veículos de Tração Animal (VTAs) e Veículos de Tração Humana (VTHs), uma vez que essas pessoas, em sua maioria, possuem baixa qualificação profissional e educacional, mas, vale ressaltar, desempenham um papel importante na economia local, especialmente nas áreas de transporte de materiais e reciclagem. A implementação dessa lei – caso fosse sancionada –, sem um plano claro e eficaz de inserção no mercado de trabalho, poderia resultar em uma crise social e econômica local, podendo agravar problemas como a fome e a miséria urbana, além de desorganizar setores econômicos e agravar a vulnerabilidade social.

Contudo, a transição é um dos pontos prejudicados pelo Projeto de Lei que apresenta, no seu art. 3º, prazo de 6 (seis) meses para a proibição, em definitivo, da circulação no trânsito do Município de Teresina dos Veículos de Tração Animal (VTAs) e Veículos de Tração Humana (VTHs).

Ocorre que, dentro da técnica legislativa, depreende-se – diante da ausência de clareza na redação do PL – que o prazo de 6 (seis) meses começará após a *vacatio legis* de 180 (cento e oitenta dias) de forma simultânea, isto é, concomitante: para a realização do cadastramento dos condutores de VTAs e seus equinos; para adequação dos VTAs quanto às áreas restritas à sua circulação; e para o direcionamento dos condutores à inserção no mercado de trabalho.

O Projeto de Lei está totalmente à parte e destoante da realidade de Teresina. Reconhece-se que as capitais brasileiras estão empreendendo esforços para proteção animal, assim como, concorda-se com a Constituição Federal que aponta a transição do antropocentrismo para o biocentrismo. Mas, também é sabido que problemas estruturais demandam tempo e o interesse público é de que Teresina possa solucionar, de forma mais viável, a gradativa redução da utilização dos Veículos de Tração Animal (VTAs) sem desamparar trabalhadores.

O prazo concedido é totalmente inexecutável e não permitirá a destinação adequada dos animais e dos trabalhadores à sua nova realidade. A aprovação do PL sem a ponderação técnica, como também a inexistência de estrutura de fiscalização, poderão favorecer o aumento do abandono desses animais, consequentemente o risco de morte, como também a ineficácia da lei, caso fosse sancionada. É preciso resguardar o bem estar animal, parâmetros fisiológicos, sanitários e nutricionais.

Ademais, esse sobredito Programa terá como um dos seus principais efeitos a criação de diversas atribuições aos servidores e órgãos/entidades da Administração Pública Municipal, com o desiderato de desenvolver ações voltadas aos condutores de Veículo de Tração Animal e Veículos de Tração Humana.

Assim, essa proposição legislativa padece de vício formal de inconstitucionalidade, infringindo as alíneas “b” e “c”, do § 1º, do art. 61, da CRFB/1988, por incorrer em clara invasão da competência legislativa do Prefeito Municipal, sob a argumentação de se criar uma política pública voltada àqueles que serão afetados pela proibição de Veículos de Tração Animal e de Veículo de Tração Humana, em outras palavras, padece de vício incorrigível por sanção, qual seja, a sua iniciativa partiu do Legislativo, quando deveria ter partido do Chefe do Poder Executivo Municipal:



ESTADO DO PIAUÍ
Prefeitura Municipal de Teresina
GABINETE DO PREFEITO

3

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

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

- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;*
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
(...)”*

Conforme entendimento doutrinário e jurisprudencial assente, o rol de limitações à iniciativa legislativa parlamentar está previsto, taxativamente, como dito acima, no art. 61, da Constituição Federal. O § 1º do sobredito dispositivo dispõe sobre matérias em que a iniciativa legislativa é privativa do Presidente da República, especificamente aquelas referentes a servidores públicos e à Organização Administrativa. Assim, qualquer dispositivo de lei municipal que violar a iniciativa privativa do Chefe do Executivo padece de vício insanável de inconstitucionalidade.

Atendendo as disposições constitucionais, a própria Lei Orgânica do Município, em seu art. 71, V, assim dispõe:

*“Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:
(...)*

*V – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei.
(...)”*

Ora, mesmo que fosse possível – o que não é –, tal proposta por parte do Legislativo, o Poder Executivo deveria canalizar esforços e recursos (financeiros, materiais e humanos), interferindo, pois, na sistemática de sua atuação administrativa, o que, de certo, suprimiria a prerrogativa do Chefe do Poder Executivo e seus auxiliares de organizarem, internamente, suas rotinas administrativas.

Na esteira das lições proferidas pela doutrina mais qualificada, e à vista do arcabouço normativo extraído da Constituição da República, é forçoso reconhecer a existência de um espaço concernente ao Poder Executivo que não pode sofrer qualquer tipo de ingerência ou interferência dos demais poderes constituídos. Neste espaço delimitado, a atuação do Poder Executivo opera-se de forma autônoma, diante do que prescreve o comando normativo



ESTADO DO PIAUÍ
Prefeitura Municipal de Teresina
GABINETE DO PREFEITO

4

hospedado no art. 2º da Carta Republicana, sendo *defeso* ao Poder Legislativo propor projeto de lei que possa repercutir na esfera administrativa, em assunto ou área *constitucionalmente reservada à atuação administrativa do Poder Executivo*.

Por mais louvável que seja o propósito que tenha animado a atuação legislativa ou a iniciativa parlamentar na confecção de normas jurídicas, existem matérias ventiladas em projetos legislativos deflagrados na esfera parlamentar que *configuram assunto de administração típica e ordinária. Constituem, dessa forma, temas que, por força das inegáveis repercussões na esfera administrativa, estão inseridos no âmbito de atribuições institucionais próprias do Chefe do Poder Executivo*. Logo, a iniciativa parlamentar de lei que versa, *ainda que obliquamente*, sobre atividades administrativas concretizadas por órgãos e entidades do Poder Executivo Municipal, denota ingerência indevida do Poder Legislativo no âmbito de atuação do Poder Executivo, constituindo, dessa forma, *ofensa ao princípio constitucional da reserva de administração, corolário da separação de poderes*.

Aqui, é perceptível a criação de despesa e a interferência na organização administrativa do Município, tendo em vista, como explanado acima, que o PL requer adaptações de ordem técnica, funcional, estrutura física e financeira para sua concretização. *Apenas para exemplificar num dos pontos*, pode-se citar que compete à Gerência de Zoonoses, da Fundação Municipal de Saúde - FMS, a fiscalização da criação de animais encontrados soltos ou contidos nas vias e logradouros públicos ou locais de livre acesso ao público; submetidos a maus tratos por seus proprietários ou prepostos destes; mantidos em condições inadequadas de via ou alojamento; ou que a criação ou uso sejam vedados por lei. Para o exercício desta função, acrescida da demanda oriunda do PL, seriam necessárias modificações na estrutura física e na regência de recursos humanos e materiais da FMS, o que, como é sabido, é de iniciativa do Chefe do Executivo.

Além disso, o referido Projeto de Lei, ao criar uma despesa obrigatória, deveria vir acompanhado da estimativa do prévio impacto orçamentário ou financeiro dessa política pública voltada aos condutores de VTAs e VTHs, descrita em seu art. 2º. A ausência desse requisito essencial constitui vício de inconstitucionalidade, por infringir o art. 113 do ADCT, *in verbis*:

“Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - STF indica, como critério para identificar a invasão indevida de matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo, a presença de (1) aumento de despesa; ou (2) a modificação de atribuições funcionais de agentes públicos ou órgãos da Administração Pública. Nesse sentido, a título exemplificativo da vasta jurisprudência, *in verbis*:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL QUE DISCIPLINA MATÉRIA A SER PUBLICADA NA IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO. DIPLOMA LEGAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL. EXISTÊNCIA TAMBÉM DE VÍCIO MATERIAL, POR VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA.



ESTADO DO PIAUÍ
Prefeitura Municipal de Teresina
GABINETE DO PREFEITO

5

I – Lei que verse sobre a criação e estruturação de órgãos da administração pública é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal). Princípio da simetria.

II – Afronta também ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF).

III – Reconhecida a inconstitucionalidade de dispositivo de lei, de iniciativa parlamentar, que restringe matérias a serem publicadas no Diário Oficial do Estado por vício de natureza formal e material. IV – Ação julgada procedente.

(ADI 2294, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 11/9/2014)”

Ante a fundamentação acima aduzida estas, Senhoras Vereadoras e Senhores Vereadores, são as razões e os fundamentos que levam a vetar totalmente o Projeto em referência, e, embasado nestas ponderações e no zelo pelo ordenamento, submeto as razões do veto à elevada apreciação dessa Câmara Municipal.

JOSÉ PESSOA LEAL
Prefeito de Teresina