



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ – SP

Processo SEI nº 32.496/2025

Jundiaí, 06 de outubro de 2025.

Ofício GP.L nº 184/2025

Excelentíssimo Senhor Presidente;

Senhores Vereadores:

Cumpre-nos comunicar a **Vossa Excelência** e aos nobres vereadores que, com fundamento nos artigos 72, inciso VII, e 53, ambos da Lei Orgânica do Município, estamos apondo **VETO PARCIAL** ao **Projeto de Lei nº 14.926, de 2025**, aprovado por essa egrégia Edilidade em **16 de setembro de 2025**, por considerá-lo formalmente inconstitucional, consoante as razões a seguir aduzidas.

De proêmio, convém esclarecer que a proposta traz à tona um importante tema, a saber, trata de responsabilizar os tutores dos animais de grande porte soltos em vias públicas, porém tal o faz de modo a interferir na estrutura e atribuições de órgão público, o que se infere dos artigos 3º, 4º e 5º do Projeto de Lei.

O Veto Parcial ora aposto **reporta-se aos artigos 3º, 4º e 5º, pelos motivos adiante expostos:**

Art. 3º. Os proprietários, tutores ou responsáveis por animais de grande porte encontrados em situação irregular, nos termos desta lei, ficam sujeitos à apreensão do animal, sem prejuízo das sanções civis e penais cabíveis.

Parágrafo único. Em casos de maus-tratos severos, o tutor perderá imediatamente a guarda do animal, que será recolhido pelos órgãos competentes, respondendo o responsável, ainda, pelas penalidades previstas na legislação vigente.

Art. 4º. O animal apreendido será restituído ao proprietário ou responsável mediante identificação e assinatura de termo de responsabilidade, observadas as condições de segurança e bem-estar previstas em legislação pertinente.

Parágrafo único. Não sendo localizado o proprietário ou responsável, ou não havendo a retirada do animal no prazo estipulado por



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ – SP

(fls. 2)

regulamento pelo Poder Executivo, este adotará a destinação que entender mais adequada ao interesse público e ao bem-estar do animal, podendo incluir doação, adoção ou alienação.

Art. 5º. Fica assegurado aos tutores, proprietários ou responsáveis legais o direito à ampla defesa e ao contraditório, antes da aplicação das penalidades previstas nesta lei.

Com efeito, ao determinar ações concretas da municipalidade, o projeto de lei ofende a separação de poderes e a reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo, razão pela qual deve ser vetado por inconstitucionalidade formal – nada obstante o nobre intuito trazido pelo Edil propositor, sufragado por seus pares –, como seja:

Constituição Federal

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

* * *

Constituição do Estado de São Paulo

Art. 5º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

§ 1º É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

§ 2º O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

(...)

Art. 25. Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica a créditos extraordinários.

(...)



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ – SP

(fls. 3)

Art. 47. Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

(...)

Art. 111. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

(...)

Art. 144. Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Em sede local, a **Lei Orgânica do Município de Jundiaí, em seu art. 46, IV, V e VI**, também confere ao Prefeito a competência para propor leis que disponham sobre matéria orçamentária, serviços públicos, pessoal da administração e atribuições dos órgãos da administração pública municipal.

A doutrina clássica destaca a importância da separação de poderes para concluir que o Poder Legislativo não pode editar leis que promovam ações concretas, como no caso:

Pela separação de poderes – que são independentes e harmônicos entre si – ficou reservado ao chefe do Poder Executivo a liderança para atos administrativos que promovam ações concretas.

Sob a vigência de Constituições que agasalham o princípio da separação de Poderes, no entanto, não é lícito ao Parlamento editar, a seu bel-prazer, leis



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ – SP

(fls. 4)

de conteúdo concreto e individualizante. A regra é a de que as leis devem corresponder ao exercício da função legislativa. A edição de leis meramente formais, ou seja, ‘aquelas que, embora fluindo das fontes legiferantes normais, não apresentam os caracteres de generalidade e abstração, fixando, ao revés, uma regra dirigida, de forma direta, a uma ou várias pessoas ou a determinada circunstância’, apresenta caráter excepcional. Destarte, deve vir expressamente autorizada no Texto Constitucional, sob pena de inconstitucionalidade substancial.

RAMOS, Elival da Silva. *A Inconstitucionalidade das Leis - Vício e Sanção*. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 194.

* * *

O Prefeito, enquanto chefe do Poder Executivo, exerce tarefas específicas à atividade de administrador, tendente à atuação concreta, referentes ao

(...) planejamento, organização e direção de serviços e obras da municipalidade. Para tanto, dispõe de poderes correspondentes de comando, de coordenação e de controle de todos os empreendimentos da Prefeitura. A execução das obras e serviços públicos municipais está sujeita, portanto, em toda a sua plenitude, à direção do Prefeito, sem interferência da Câmara, tanto no que se refere às atividades internas das repartições da Prefeitura (serviços burocráticos ou técnicos), quanto às atividades externas (obras e serviços públicos) que o Município realiza e põe à disposição da coletividade.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal brasileiro*. 3ªed. São Paulo: RT, pp. 870/873.

Em idêntica lição: **SILVA, José Afonso da. *O Prefeito e o Município*. Fundação Pref. Faria Lima, 1977, pp. 134/143.**

A respeito, convém destacar que o Supremo Tribunal Federal houve por bem definir matéria repetitiva relativa à constitucionalidade de iniciativas parlamentares com criação de despesas sobre aspectos da organização administrativa, reputando que não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ – SP

(fls. 5)
de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, inc. II, “a”, “c” e “e”, da CF) (tema nº 917 da repercussão geral, conforme recurso extraordinário com agravo nº 878.911).

Justamente o contrário ocorre no presente caso, pois o autógrafo trata diretamente da estrutura e das atribuições dos órgãos do executivo citados nos artigos 3º e 4º do Projeto de Lei **criando um novo serviço público e impondo-lhe amplas atribuições de poder de polícia administrativa aos órgãos municipais, gerenciando o serviço público**, incidindo, pois, em flagrante inconstitucionalidade. O artigo 5º seria por arrastamento, pois ficaria sem sentido com o veto dos artigos 3º e 4º.

No âmbito jurisprudencial, tais considerações não passam despercebidas, pois os julgamentos correntes, diante da previsão de ações concretas a serem adotadas pela Administração Pública, prestigia a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, a quem cabe a atribuição de projetos de lei que encerram "a prática de atos administrativos materiais" (TJSP, Órgão Especial, ADI nº 2177882-17.2020.8.26.0000, Rel. Des. Carlos Bueno, j. 24/02/2021).

Exemplificativamente, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por seu Órgão Especial, reputou que fere a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo o ato normativo de origem parlamentar que estabelece novas atribuições a órgãos e servidores da Administração Pública, em específico a Lei nº 4.136, de 12 de setembro, de 2018, a qual dispõe sobre a apreensão e a guarda de cavalos no âmbito do Município de Mirassol.

Por unanimidade, a representação de inconstitucionalidade foi julgada procedente em parte, assentando-se: "Em suma, são inconstitucionais: a) as expressões “junto ao Setor de Fiscalização do Município” constante do art. 3º; “da Vigilância Sanitária Municipal” constante do §1º do art. 9º e “com a participação da Vigilância Sanitária” constante do art. 13; b) os artigos 4º, 5º, 6º e 12, todos da Lei 4.136, de 12 de setembro de 2018.", ficando claro que "Verifica-se, nestas hipóteses, imposição de obrigações a setores da Administração e a seus servidores, com a determinação de prática de atos administrativos, sem deixar margem de escolha para o administrador. Inegável que **referidas disposições da norma impugnada se situam no domínio da Reserva da Administração, pois impõem ao Poder Executivo tarefas próprias da**



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ – SP

(fls. 6)

Administração, tais como o planejamento, a organização e funcionamento dos serviços públicos e da Administração":

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.136, DE 12 DE SETEMBRO, DE 2018, A QUAL DISPÕE SOBRE A APREENSÃO E A GUARDA DE CAVALOS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE MIRASSOL.

1) Norma de iniciativa parlamentar. Cabimento. Inexistência de conflito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo quanto à iniciativa de lei que cuida de matéria voltada à proteção da fauna doméstica, bem como voltada à defesa do meio ambiente, com reflexos na saúde coletiva. Matéria que não se encontra no rol de iniciativa reservada do Poder Executivo elencado no parágrafo 2º do artigo 24 da Constituição Estadual. Matéria decorrente do poder de polícia do Município e, portanto, de competência concorrente.

2) Violação ao princípio da Reserva da Administração. Reconhecimento quanto: 1) às expressões: a) “junto ao Setor de Fiscalização do Município” constante do art. 3º da norma impugnada; b) “da Vigilância Sanitária Municipal” constante do §1º do art. 9º e c) “com a participação da Vigilância Sanitária” constante do art. 13, e, 2) à determinação prevista no art. 5º (cadastramento e arquivo de dados pela Prefeitura Municipal). **Imposição de obrigações a setores da Administração e a seus servidores, com a determinação de prática de atos administrativos, sem deixar margem de escolha para o administrador. Afronta art. 47, II e XIX, da Constituição Paulista.**

3) Violação ao princípio da legalidade (art. 111, da Constituição Estadual). Previsão, pelos artigos 4º e 6º da norma impugnada, de sanção pecuniária através de ato normativo do Poder Executivo. Descabimento. Sanções administrativas que devem ser fixadas por lei.

4) Inconstitucionalidade também reconhecida com relação ao artigo 12 da norma impugnada, o qual dispõe sobre a isenção de responsabilidade do Município pela morte de animais apreendidos, bem



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ – SP

(fls. 7)

como por dano, roubos, furtos ou fuga de animais ocorridos em circunstâncias alheias à sua vontade, em afronta ao art. 37, § 6º, da Constituição Federal, que estabelece a responsabilidade objetiva de todos os entes federativos.

Ação julgada parcialmente procedente, para declarar inconstitucionais: a) as expressões “junto ao Setor de Fiscalização do Município” constante do art. 3º; “da Vigilância Sanitária Municipal” constante do §1º do art. 9º e “com a participação da Vigilância Sanitária” constante do art. 13 e b) os artigos 4º, 5º, 6º e 12, todos da Lei 4.136, de 12 de setembro de 2018. Efeito ex tunc.

TJSP, Órgão Especial, ADI nº 2219992-31.2020.8.26.0000, rel. Des. Cristina Zucchi, j. 7 de julho de 2021.

Nesse sentido, precedentes deste C. Órgão Especial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Impugnação à Lei nº 11.411, de 12 de setembro de 2016, do Município de Sorocaba, que dispôs sobre a implantação de microchip de identificação eletrônica nos animais por ela elencados e deu outras providências. (...) Lei impugnada que disciplina tema afeto ao meio ambiente. Competência material comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios para a proteção ambiental. Competência legislativa suplementar dos Municípios para preservação do meio ambiente. Atuação da Câmara Municipal dentro de sua regular esfera de competência legislativa. Inequívoco interesse local na regulamentação da matéria. Desrespeito ao pacto federativo não caracterizado. Artigos 1º, 2º e 6º. Definição de normas gerais de interesse local, exercitando-se poder de polícia administrativa, com o escopo de proceder ao controle da população animal e ao resguardo do meio ambiente. A proteção ao meio ambiente urbano não é tema inserto na excepcional reserva da Administração nem na iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo. Não evidenciada ingerência do Poder Legislativo local na competência constitucionalmente traçada ao Poder Executivo.” Artigos 3º e 4º. Disciplina de assuntos concernentes à atividade administrativa do Município. **Imposição de novos encargos ao Poder Executivo e de**



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ – SP

(fls. 8)

prática de atos concretos de administração. Vício de iniciativa configurado. Matéria privativa do Prefeito Municipal, nos termos do artigo 47, incisos II e XIV, da Constituição estadual. Ofensa ao princípio da separação dos poderes (artigo 5º, da Carta paulista). Artigo 5º. Previsão de dotação orçamentária para custeio do cumprimento do ato normativo impugnado. Estendida a declaração de inconstitucionalidade por arrastamento. Extraídos, do ato normativo ora impugnado, os artigos 3º e 4º, não remanescem encargos financeiros à Administração local, de modo que se tornou prescindível a previsão de verba orçamentária para despesas - porque inexistentes. Parcial procedência. Declaração de inconstitucionalidade dos artigos 3º e 4º, bem como, por arrastamento, do artigo 5º, todos da Lei nº 11.411, de 12 de setembro de 2016, do Município de Sorocaba" (ADIN 2260564-97.2018.8.26.0000, Rel. Des. Geraldo Wohlers, j. 03.04.2019).

Por todo o exposto, caracterizado o vício de inconstitucionalidade formal, não resta outra conduta a não ser **o veto dos artigos 3º, 4º e 5º do Projeto de Lei nº 14.926/2025**, para impedir sua transformação em lei, restando assim demonstradas as razões que maculam a presente iniciativa, de modo que os nobres Vereadores não hesitarão em manter o **VETO PARCIAL** ora apostado.

Nesta oportunidade, renovamos nossos protestos de elevada estima e distinta consideração.

Assinado digitalmente

GUSTAVO MARTINELLI

Prefeito Municipal

Ao

Exmo. Sr.

Vereador EDICARLOS VIEIRA

Presidente da Câmara Municipal

NESTA

