



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

MUNICÍPIO DE COLINAS

MENSAGEM DE VETO

Excelentíssimos Senhores(as)

Vereadores(as) da Câmara Municipal

Cumprе comunicar-lhes que, na forma do disposto no artigo 55, §1º, da Lei Orgânica do Município, decido **VETAR INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei n.º 004/2025, de autoria do Poder Legislativo, o qual “Cria o Conselho Municipal de Proteção, Defesa e Bem-Estar dos Animais, cria o Fundo Municipal de Proteção e Bem-Estar Animal – FUNDOBEM e dá outras providências”, pelas razões abaixo expostas.

RAZÕES E JUSTIFICATIVAS DO VETO

Embora a iniciativa do projeto seja louvável em seus propósitos de proteção e bem-estar animal, a propositura padece de vícios de inconstitucionalidade formal, razões pelas quais não pode ser sancionada.

1. Vício de Iniciativa (Inconstitucionalidade Formal)

O projeto de lei em questão, ao propor a criação de um novo Conselho Municipal e um Fundo Público, interfere diretamente na organização e funcionamento da Administração Pública Municipal, matéria cuja iniciativa legislativa é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

A criação de órgãos, fundos e a definição de suas atribuições geram, invariavelmente, despesas para o município e impactam a estrutura administrativa e orçamentária.

A instituição de um Conselho e de um Fundo Municipal gera ônus financeiro e exige estrutura administrativa para sua implementação e manutenção. O Projeto de Lei, ao definir atribuições, competências e obrigações ao Poder Executivo, cria e amplia despesas de forma direta, dentre as quais destacam-se:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

MUNICÍPIO DE COLINAS

- a) Art. 3º, inciso IX – Ações judiciais e acompanhamento processual: O dispositivo prevê atuação envolvendo processos judiciais referentes à proteção animal. Todavia, o Município não possui Procuradoria Municipal efetiva, o que acarretaria a necessidade de contratação de serviços advocatícios, além do pagamento de custas processuais, gerando despesas não previstas em orçamento.
- b) Ações de retirada de tutores e acolhimento de animais: O Município não dispõe de canil municipal ou qualquer estrutura adequada para abrigar animais eventualmente retirados de tutela. A implementação dessa obrigação exigiria a criação de instalações físicas, contratação de pessoal e custeio contínuo – despesas incompatíveis com a realidade estrutural de um município de pequeno porte.
- c) Setor específico para proteção e defesa animal: A aprovação do PL implicaria a necessidade de criação de uma unidade administrativa dedicada ao tema, além da alocação de servidor específico para gerenciar a demanda, processar dados, participar de reuniões, elaborar relatórios e acompanhar as políticas públicas, gerando mais impacto financeiro e administrativo.

Observa-se ainda, especialmente no art. 9º, inciso IV, que o texto do Projeto foi claramente reproduzido da legislação do Município de São Leopoldo, o qual possui porte populacional, receita e estrutura administrativa muito superiores às do Município de Colinas. A simples transposição de políticas públicas de cidades maiores para municípios pequenos não garante sua viabilidade, e pode inclusive gerar obrigações inexecutáveis, contrariando o princípio da razoabilidade administrativa.

Da mesma forma, o art. 10, §1º e art. 11 estabelecem que o Fundo será administrado pelo Conselho Municipal. Entretanto, a legislação pública atribui a função de ordenador de despesas ao gestor da pasta competente, e não a um órgão colegiado. Delegar a administração financeira a um Conselho implica usurpação de atribuições do Executivo, além de contrariar normas de gestão fiscal e de responsabilidade administrativa.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL MUNICÍPIO DE COLINAS

Ademais, ao dispor sobre a criação do Fundo Municipal (FUNDOBEM), a propositura interfere diretamente nas competências reservadas ao Chefe do Poder Executivo.

A matéria é inequivocamente de natureza orçamentária, em razão do próprio conceito de fundo especial, uma vez que a Lei Federal nº 4.320/1964, ao estatuir normas gerais para elaboração e o controle dos orçamentos dos entes federados, em seu Art. 71 o define como “*produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.*”

Por outro lado, ao disciplinar o tema pertinente aos orçamentos, a Constituição Federal outorga ao Poder Executivo a competência para a iniciativa de leis relativas ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e aos orçamentos anuais (art. 165).

Esclarece-se, portanto, que apenas o Prefeito possui a competência para propor a criação de fundo municipal, matéria esta que também está inerentemente atrelada à própria organização da Administração Pública.

Assim, à luz do texto constitucional (art. 165), é vedada ao Poder Legislativo iniciativa de lei que implique na alteração da Lei Orçamentária, que interfira na discricionariedade (decisão da oportunidade e conveniência) da elaboração da Lei Orçamentária, pois se reitera, a iniciativa da Lei Orçamentária é privativa (exclusiva) do Chefe do Poder Executivo.

Por sua vez, a Lei Orgânica Municipal corrobora o entendimento constitucional, no inciso III, do artigo 49, onde também define as matérias de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo:

*Art. 49 São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que dispõe sobre:
(...)*

III – Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual;

Conforme pacífico entendimento jurídico e a Lei Federal nº 4.320/1964, a criação de fundos especiais, por envolver matéria orçamentária e financeira, deve ser feita por projeto de lei de iniciativa exclusiva do Executivo.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL MUNICÍPIO DE COLINAS

Neste contexto, destacam-se abaixo as várias Ações Diretas de Inconstitucionalidade:

PROCESSUAL CIVIL. ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.321, de 14.01.2016, DO MUNICÍPIO DE PELOTAS, PROGRAMA DE PROTEÇÃO ANIMAL. INICIATIVA DO LEGISLATIVO. IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES À ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. VÍCIO FORMAL. ART. 60, II, D, E ART. 82, II, III E VII, CE/89. Afigura-se inconstitucional a Lei nº 6.321, de 14.01.2016, Município de Pelotas, de iniciativa legislativa que, ao instituir programa de proteção animal, acresce atribuições à Administração Municipal, em afronta ao disposto em os artigos 60, II, d, e 82, II, III e VII, CE/89. ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (TJ-RS - PET: 00526889420218217000, Relator.: Arminio José Abreu Lima da Rosa, Data de Julgamento: 10/12/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 20/01/2022)

Ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 3.883, de 4 de abril de 2022, que "Dispõe sobre instituição, no Município de Tietê, do Programa Lote Urbanizado, voltado a promover, custear e implantar lotes urbanizados para atendimento do direito de moradia." - Alegação de que o processo legislativo não observou o princípio da participação popular na elaboração de norma urbanística e de que a lei também afronta o princípio da separação dos poderes, já que interfere na gestão do Poder Executivo sobre programas habitacionais e trata da prática de atos de administração, o que implica ofensa aos artigos 5º, 47, II e XIV, 144 e 180, inc. II, da Constituição do Estado - Vício formal - A instituição de política pública de assistência social, no âmbito habitacional, visando à concretização do direito de moradia, por lei de iniciativa parlamentar, não traduz, em si, usurpação de competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, por a matéria não se enquadrar entre as enumeradas no artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo. No entanto, no caso concreto, há vício de iniciativa, no que concerne ao artigo 2º, II, da lei impugnada, porque a instituição de fundo de qualquer natureza, assim como sua organização e gestão, se inserem no campo da competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme a inteligência dos artigos 174, III, § 4º, 1, e 176, IX, da Constituição do Estado, e a jurisprudência pacífica do C. Órgão Especial - Vício formal - Lei de natureza urbanística - (...)

(TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 20881542320248260000 São Paulo, Relator.: Silvia Rocha, Data de Julgamento: 29/01/2025, Órgão Especial, Data de Publicação: 04/02/2025)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL MUNICÍPIO DE COLINAS

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI N. 3.463/18 DO MUNICÍPIO DE TRÊS LAGOAS – **INSTITUIÇÃO DO FUNDO MUNICIPAL DE ESPORTE DE BASE – ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DE SEPARAÇÃO DE PODERES BEM COMO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL POR EXCESSO DE PRAZO PARA REJEIÇÃO DO VETO – DEMONSTRADAS – PROCEDÊNCIA DA ACÇÃO.** Tendo em vista que **a lei impugnada, de iniciativa do Poder Legislativo, trata da criação de um fundo de esporte de base e tal fato adentra em competência privativa do Chefe do Poder Executivo, há demonstração de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes, sendo evidente a inconstitucionalidade formal.** Ainda que assim não fosse, a legislação mencionada também teria inconstitucionalidade material na medida em que a rejeição do veto deu-se fora do prazo legal.
(TJ-MS - Direta de Inconstitucionalidade: 1411132-64.2020.8.12.0000 Não informada, Relator: Des. Marcos José de Brito Rodrigues, Data de Julgamento: 05/08/2021, Órgão Especial, Data de Publicação: 12/08/2021)

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE INSTITUIU O FUNDO SOBERANO DE CABO FRIO - FSCF - LEI N. 3.272/2021 DO MUNICÍPIO DE CABO FRIO - TESE DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - LEI QUE INSTITUIU O FUNDO ESPECIAL, VINCULADO À SECRETARIA DE FAZENDA, E DISPÔS SOBRE NOVAS ATRIBUIÇÕES, SENDO GERIDO PELO CONSELHO DIRETOR QUE FOI CRIADO, E COM A UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS ESPECÍFICOS, **TRATANDO DE MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA, ALÉM DA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO** - RISCO DE COMPROMETIMENTO ORÇAMENTÁRIO DIANTE DO REMANEJAMENTO DE RECURSOS PÚBLICOS ESPECÍFICOS PARA COMPOSIÇÃO E UTILIZAÇÃO DA RECEITA DO FUNDO ESPECIAL - **VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO - INICIATIVA DE LEI RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PELA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES NÃO OBSERVADO** - AFRONTA AOS ARTIGOS 7º, 145, VI, A, E 209, III e § 5º, I, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL Nº 3.272/2021- REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE.
(TJ-RJ - ADI: 00024166720228190000 202200700028, Relator: Des(a). CAETANO ERNESTO DA FONSECA COSTA, Data de Julgamento: 27/02/2023, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, Data de Publicação: 02/03/2023)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL MUNICÍPIO DE COLINAS

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO LAGOA SANTA - LEI MUNICIPAL N. 3.639/2014 - CRIAÇÃO DE FUNDO DESTINADO A PROGRAMA ANTIDROGAS - INICIATIVA PARLAMENTAR - VÍCIO FORMAL - AUMENTO DE DESPESAS - ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA - AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES.

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO LAGOA SANTA - LEI MUNICIPAL N. 3.639/2014 - CRIAÇÃO DE FUNDO DESTINADO A PROGRAMA ANTIDROGAS - INICIATIVA PARLAMENTAR - VÍCIO FORMAL -- AUMENTO DE DESPESAS - ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA - AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. - A Lei Municipal que promove o aumento de despesas ao ente federado, com a instituição de fundo com recursos do orçamento municipal para promoção de programa antidrogas, e cria, além disso, novas atribuições a órgão vinculado à Administração Direta, viola o princípio da separação de poderes e constitui vício formal, uma vez que o legislador municipal adentra em seara exclusiva do chefe do Poder Executivo.

(TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000140992694000 MG, Relator: Mariângela Meyer, Data de Julgamento: 22/06/2016, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 08/07/2016)

A inconstitucionalidade reside no fato de que a criação de um fundo municipal implica, necessariamente, em:

- a) Gestão Orçamentária: Definição de fontes de receita, destinação de recursos e execução de despesas, matérias cuja iniciativa legislativa é reservada ao Executivo (art. 165 da Constituição Federal, aplicado por simetria aos municípios).
- b) Organização Administrativa: A lei que cria um fundo geralmente estabelece sua vinculação a uma secretaria, cria conselhos gestores e define atribuições para órgãos da administração pública, o que caracteriza ato de gestão e administração, de competência privativa do Prefeito.

Diante da inconstitucionalidade formal –violação à iniciativa privativa do Poder Executivo – e da inegável inviabilidade administrativa, estrutural e financeira de implementação do Projeto de Lei nos moldes propostos, não resta alternativa senão vetar



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

MUNICÍPIO DE COLINAS

integralmente o Projeto de Lei nº 004/2025.

Ao mesmo tempo, reafirmo o compromisso da Administração Municipal com a proteção e o bem-estar dos animais, tema de grande relevância social, permanecendo o Executivo à disposição para dialogar e construir propostas viáveis, adequadas à realidade municipal e elaboradas de forma constitucionalmente correta.

Submeto o presente veto à elevada apreciação dessa Casa Legislativa.


MARCELO SCHRÖER
Prefeito Municipal

Câmara de Vereadores de Colinas
PROTOCOLO

Processo nº: _____

Data Entrada: 28/11/2025

Rubrica do Responsável
Andréia S. Sulzöach
Assessora Legislativa
Câmara de Vereadores de Colinas