



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



Autenticar documento em <http://www.splonline.com.br/cmteresina/autenticidade>  
com o identificador 310031003400340039003A005000, Documento assinado digitalmente conforme  
MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



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

*“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 presereve 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

