



Nova Friburgo, 07 de novembro de 2025.

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Cumprimentando-o, cordialmente, com o propósito de encaminhar **VETO TOTAL** à Lei nº 5.109/25, que *“Institui o Cadastro Municipal de Cães e Gatos no Município de Nova Friburgo e dá outras providências.”*, nos termos do artigo 173, §1º da Lei Orgânica Municipal, pelas razões que passa a expor.

Razões do Veto

De plano, é importante consignar que o Poder Executivo Municipal reconhece a importância da matéria tratada na proposição, uma vez que visa à consecução de louvável política pública em defesa da proteção e bem estar de cães e gatos no Município.

No entanto, mesmo diante de uma nobre intenção legislativa, o Poder Executivo não pode deixar de analisar a constitucionalidade e o interesse público da matéria constante da Lei, tendo em vista que, nos termos do art. 173, §1º, da Lei Orgânica Municipal, ao considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente.

Antes de adentrar ao mérito das razões que justificam o veto, é importante destacar que o controle de constitucionalidade indica uma análise de compatibilidade no plano vertical entre o parâmetro que é a norma superior e o objeto que é o ato inferior e que irá sofrer a incidência do controle. É, portanto, a verificação de compatibilidade, de adequação no plano vertical entre a Constituição e leis ou atos normativos primários, os quais são objetos de controle.



Por certo, o controle de constitucionalidade pode ser jurídico e repressivo, aquele exercido tipicamente pelo Poder Judiciário, ou, prévio e preventivo, exercido tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Poder Executivo. No caso em epígrafe, estar-se diante de uma hipótese de controle prévio preventivo, uma vez que a análise da constitucionalidade está sendo realizada antes do ingresso efetivo da norma no ordenamento jurídico, antes de findado o seu processo de elaboração, diferentemente do controle repressivo que ocorre após todo o devido processo legislativo.

Em relação à propositura analisada, considerando teor do seu conteúdo, verifica-se a existência de vício formal de iniciativa, tendo em vista que o Poder Legislativo não possui competência para a propositura de leis que prevejam atribuições de Secretarias e órgãos da administração direta e indireta.

Destarte, o exegeta, ao analisar uma norma jurídica, deve desenvolver o seu raciocínio da maneira mais ampla possível, observando mais do que as palavras deixam aparente em uma primeira leitura. Deve primar, em especial, pela análise dos impactos que serão sentidos no mundo material em razão da inovação no ordenamento jurídico e da efetividade dos seus objetivos, sem se afastar da análise subjetiva do controle que deve se dar a atos normativos e regulamentares que recaem sobre a Administração Pública.

Nesse sentido, ressalta-se que o parágrafo único do artigo 1º da Lei sob análise condiciona que *“Todos os cães e gatos residentes no Município de Nova Friburgo deverão, obrigatoriamente, ser registrados na Secretaria Municipal de Bem-Estar e Proteção Animal ou em setor por ela indicado”*. Não obstante, o § 4º do artigo 3º dispõe que *“Os cadastros também poderão ser feitos durante as campanhas de vacinação e feiras de doação de animais”*.

Da leitura dos dispositivos acima mencionados, evidencia-se a criação de uma atribuição ao Executivo Municipal, pois de outra sorte, não se mencionaria na Lei que os registros deverão se dar na Secretaria Municipal de Bem-Estar Animal, tampouco de que poderá se dar durante as campanhas de vacinação e feiras de adoção. Tal fato, sem dúvida, invade a competência do Executivo, pois a norma fustigada, ao fixar atribuições específicas ao Executivo, especialmente a uma secretaria especificada, e ao definir o modo de atuação do serviço, inclusive com a estipulação das disposições que devem constar do



questionário padrão, vulnera a órbita de competência reservada à administração, notadamente, ao tratar da organização, planejamento, gestão e execução de serviços públicos, o que viola o disposto na alínea “e” do inciso II do artigo 61 c/c alínea “a” do inciso VI do artigo 84 da Constituição Federal - dispositivos aplicados por simetria aos demais entes da Federação -, que estipulam que a organização e o funcionamento da Administração compete ao Chefe do Executivo. Vejamos:

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:

II - disponham sobre:

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, **observado o disposto no art. 84, VI;**

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

Tratando-se de norma simetricamente aplicada aos Estados e Municípios, não obstante, o legislador municipal tratou do tema no artigo 170 da Lei Municipal nº 4.637/18 (Lei Orgânica Municipal), que na alínea “b” do seu inciso II, define como sendo de iniciativa exclusiva do Prefeito, leis que disponham sobre atribuições das secretarias e órgãos de administração direta e indireta. Vejamos:

*Art. 170. São de **iniciativa exclusiva do Prefeito** as leis que: (...)*

II – disponham sobre: (...)

*b) criação, extinção e **definição de estrutura e atribuições das Secretarias e órgãos de administração direta e indireta;**”*

A corroborar os mandamus normativos acima mencionados, tem-se que o próprio Supremo Tribunal Federal, no tema 917, de repercussão geral em sede de Recurso



Extraordinário em Ação Direta de Inconstitucionalidade, reconheceu, de forma transversa, que usurpa a competência do Executivo lei que trata da estrutura ou atribuição de seus órgãos, o que se conclui da ementa do referido julgado:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, **não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos**. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (g.n.)

De ser ver, a lei objeto do julgado acima (Lei 5.626/2013) foi julgada constitucional, mas o que restou claro na decisão é que, se a lei tratasse da estrutura da administração, bem como da atribuição dos seus órgãos, a lei seria julgada inconstitucional, por usurpar a competência privativa do Chefe do executivo.

De tal sorte, consoante dispositivos constitucionais, replicados na Lei Orgânica Municipal, conforme acima transcritos, a obrigação constante da Lei sob análise caracteriza interferência parlamentar na atuação do Executivo, ofendendo o princípio da harmonia e independência entre os Poderes.

O princípio da separação de poderes tem em seu cerne a independência e harmonia entre eles, de modo que visa a impedir que um poder usurpe a competência do outro. Com efeito, a nenhum Poder se admite exercer prerrogativas e atribuições que a Constituição confiou a outro.

Neste ponto, destaca-se que a atuação legislativa impugnada equivale à prática de ato de administração, deixando-se de observar o princípio da separação de poderes, o que torna ainda mais latente a inconstitucionalidade da proposição em razão do vício de iniciativa diante da evidente usurpação de competência. Nesse sentido, é o posicionamento do Supremo Tribunal Federal já acima ressaltado.



Convém destacar que são incontáveis os precedentes em que se declara a inconstitucionalidade de lei municipal que fere a iniciativa do Chefe do Poder Executivo quanto às matérias que lhe são reservadas.

“AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADI ESTADUAL. **LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE ESTABELECE COMPETÊNCIAS PARA O PODER EXECUTIVO DO ESTADO. USURPAÇÃO DA INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.** JURISPRUDÊNCIA DESTA SUPREMA CORTE. 1. Trata-se de Agravo em Recurso Extraordinário por meio do qual a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro manifesta o seu inconformismo com o entendimento firmado pelo Tribunal de origem, que declarou a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, da Lei Estadual 8.723, de 24 de janeiro de 2020, que criou “o Programa Estadual de Videomonitoramento –PEV –, com o objetivo de aperfeiçoar e expandir o alcance do monitoramento por câmeras no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências”. 2. **A norma local, de iniciativa parlamentar, a despeito de sua boa intenção, estabelece competências para o Poder Executivo do Estado, em especial para a Secretaria de Estado de Polícia Militar e para a Secretaria de Estado de Polícia Civil. Ao assim dispor, usurpa a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estabelecida para o Presidente da República no art. 61, §1º, II, “e”, da Constituição Federal, aplicado simetricamente a todos os entes da Federação.** 3. A jurisprudência da CORTE registra que a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estabelecida no art. 61, §1º, II, e, da Constituição Federal, para legislar sobre a organização administrativa no âmbito do ente federativo, veda que os demais legitimados para o processo legislativo proponham leis que criem, alterem ou extingam órgãos públicos, ou que lhes cominem novas atribuições. 4. O acórdão recorrido observou esse entendimento, razão pela qual merece ser mantido. 5. Agravo Interno a que se nega provimento. (AG. REG. no RE com AGRAVO – ARE 1357552 RJ, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Julgado em 25/03/2022).”

É cediço que incumbe exclusivamente ao Poder Executivo a administração do Município, tarefa que engloba a criação e estruturação dos órgãos públicos e a gestão, a organização e a execução dos serviços públicos municipais.

Pois bem. Conforme salientado, da leitura do texto da Lei 5.109/2025, verifica-se que o legislador, mesmo que indiretamente, se imiscui na organização do Executivo ao



estabelecer atribuições à Secretaria Municipal, sem que haja iniciativa de lei por parte do Chefe do Poder Executivo, competente para tanto. Assim, é inegável que há uma latente violação à Lei Orgânica Municipal, mais precisamente ao art. 170, inciso II, alínea “b”, cuja disposição determina que seja de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre definição acerca de atribuições das Secretarias e órgãos de administração direta:

Assim, conclui-se que, dada a inconstitucionalidade formal apresentada, por vício de iniciativa, não há como prosperar a Lei nº 5.109, por violar iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, afrontando a separação de poderes, contrariando as disposições legais aplicáveis à espécie.

Por derradeiro, é de bom tom apontar que, a princípio, a lei sob apreço decorre da Lei Federal nº 15.046/2024, que autoriza a criação do Cadastro Nacional de Animais Domésticos. Vale esclarecer que o artigo 2º da aludida lei estabelece que a União poderá criar e manter o Cadastro Nacional de Animais Domésticos, com descentralização de seu acesso aos demais entes federados. O parágrafo único do referido dispositivo estabelece que, no caso de a União optar pela criação do Cadastro Nacional, deverão ser observados, dentre outros, que os animais serão cadastrados nos Municípios e no Distrito Federal e que os cadastros serão fiscalizados e centralizados pelos estados e pela União **e que o cadastro deverá conter o uso de *chip* para identificação**. Veja-se:

Art. 2º A União poderá criar e manter o Cadastro Nacional de Animais Domésticos, com descentralização de seu acesso aos demais entes federados.

Parágrafo único. No caso de a União optar pela criação do Cadastro Nacional de Animais Domésticos, deverá ser observado o seguinte:

I – os animais serão cadastrados nos Municípios e no Distrito Federal, e os cadastros serão fiscalizados e centralizados pelos Estados e pela União, respectivamente;

II – a União fornecerá aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o modelo comum do Cadastro a ser adotado;

III – o Cadastro será disponibilizado para acesso público pela rede mundial de computadores;

IV – o Cadastro conterá, no mínimo:

a) o número da carteira de identidade e do Cadastro de Pessoas Físicas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do proprietário do animal;



- b) o endereço do proprietário;
- c) o endereço onde o animal é mantido e sua procedência;
- d) o nome popular da espécie, a raça, o sexo, a idade real ou presumida do animal, as vacinas aplicadas e as doenças contraídas ou em tratamento;
- e) (VETADO);
- f) o uso de *chip* pelo animal que o identifique como cadastrado;**

V – o proprietário informará, para registro no Cadastro, a venda, a doação ou a ocorrência de morte do animal, apontada a sua causa.

Ocorre que, pela leitura do inciso V do artigo 2º da Lei sob análise (nº 5.109), observa-se uma contradição com a normativa nacional, já que, diferentemente do disposto na alínea “f” do artigo 4º da Lei Federal nº 15.046/24 o referido dispositivo não estabelece como obrigação o uso do *chip*, o que contraria a lei nacional e, de certa forma, esvazia o objetivo da lei sob apreço, pois se a intenção do legislador é de manter um cadastro que possa identificar o animal e seu respectivo tutor, não faria sentido a dispensa do referido dispositivo de identificação.

De tal sorte, verifica-se que a ausência da obrigatoriedade de instalação de *chip*, além de esvaziar a intenção legislativa, contraria a lei nacional. Do contrário, ou seja, se fosse exigido a instalação dos dispositivos de identificação do animal, seu custo, ou seria encampado pelo próprio tutor - o que não se revelaria razoável -, ou os custos com a instalação do dispositivo seriam de competência do Município.

Assim, se a despesa com a instalação do *chip* ou congênere tiver que ser custeada pelo Município, outra sorte não teria senão a previsão orçamentária para tanto.

De todo modo, uma lei que cria despesa para o Município teria que vir acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, nos termos do que dispõe o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitória (ADCT), regulamentado pelo artigo 16 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

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.



Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: [\(Vide ADI 6357\)](#)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Assim, ou a Lei sob análise contraria normativa contida em lei nacional ao dispensar o *chip* ou outro dispositivo de identificação, tendo em vista que, se a lei analisada for replicação da lei nacional, deveria tornar obrigatória a identificação por este dispositivo (*chip*), ou, em sendo obrigatória a sua instalação, a lei sob análise padece de inconstitucionalidade formal por falta de estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

De todo modo, além da inconstitucionalidade formal subjetiva por vício de iniciativa, a lei padece de vício formal objetiva por ausência de apresentação da estimativa de impacto orçamentário-financeiro ou, no mínimo, padece de inconstitucionalidade material, pois violaria dispositivos contidos na lei nacional no que diz respeito a obrigatoriedade de instalação do *chip*.

Por todo o exposto, apresento o **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei apresentado e suas razões.

Palácio Barão de Nova Friburgo, 07 de novembro de 2025.

JOHNNY MAYCON
PREFEITO