**RIO GRANDE DO NORTE**

**CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL**

**COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL (CLJR)**

# VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI Nº 586/2025

**Processo nº 37/2026**

VETO PARCIAL AO PROJETO DE LEI Nº 586/2025 QUE INSTITUI INSTITUI PROGRAMA MUNICIPAL DE INCENTIVO À REALIZAÇÃO DE EXAMES PARA DETECÇÃO DE TOXOPLASMOSE. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES ADMINISTRATIVAS CONCRETAS AO PODER EXECUTIVO. INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VIOLAÇÃO À RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PREVISÃO GENÉRICA DE DESPESAS SEM ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PARECER PELA MANUTENÇÃO DO VETO.

**Iniciativa:** Poder Executivo Municipal

**Relator:** Vereador Fúlvio Saulo

## 1. RELATÓRIO

Trata-se de análise do veto parcial aposto pelo Chefe do Poder Executivo Municipal ao Projeto de Lei nº 586/2025, de autoria do Vereador João Batista Torres, que institui, no âmbito do Município de Natal, o Programa de Incentivo à Realização de Exames para Detecção da Toxoplasmose e de Conscientização sobre a doença.

O Executivo fundamenta o veto na violação ao princípio da separação dos poderes, sob o argumento de que a proposição impõe obrigações administrativas concretas, com repercussão na gestão de pessoal e na geração de despesas públicas.

Nos termos do art. 71, XV do Regimento Interno desta Casa Legislativa, o veto foi encaminhado a esta Comissão para análise e parecer.

É o relatório.

**2. FUNDAMENTAÇÃO**

**2.1. DA COMPETÊNCIA DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL.**

O art. 71, XV, do Regimento Interno da Câmara Municipal do Natal, dispõe que compete à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final pronunciar-se sobre a constitucionalidade, a legalidade, a juridicidade e a técnica legislativa das proposições submetidas à sua apreciação, bem como sobre os vetos opostos pelo Chefe do Poder Executivo Municipal.

A referida previsão encontra amparo na Lei Orgânica do Município de Natal, especialmente em seu art. 43, que estabelece que os projetos de lei vetados total ou parcialmente pelo Prefeito serão submetidos à deliberação da Câmara, observando-se o rito regimental para sua tramitação. Nesse contexto, a CLJR exerce papel fundamental no exame preliminar dos vetos, especialmente quanto à sua regularidade formal e aos fundamentos de constitucionalidade e legalidade invocados no ato do veto.




A atuação da Comissão reveste-se, portanto, de caráter opinativo e técnico-jurídico, sendo imprescindível à instrução legislativa do processo de apreciação do veto, o que reforça o seu papel como instância garantidora da conformidade das deliberações legislativas com a ordem constitucional, legal e regimental vigente.

Dessa forma, legitima-se plenamente a apreciação do presente veto pela Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, nos termos da legislação municipal aplicável, observando-se o devido processo legislativo e a harmonia entre os Poderes no exercício de suas funções típicas.

**2.2 DO OBJETO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA.**

O Projeto de Lei nº 586/2025 tem por escopo instituir, no âmbito do Município de Natal, o denominado *"Programa de Incentivo à Realização de Exames para Detecção da Toxoplasmose e de Conscientização sobre a Doença",* com a finalidade declarada de fomentar ações voltadas à prevenção, ao diagnóstico precoce e à difusão de informações acerca da referida enfermidade.

Sob o prisma material, a proposição delineia um conjunto de diretrizes e comandos normativos que, a despeito de sua roupagem programática, ostentam nítido conteúdo impositivo, na medida em que estabelecem, de forma detalhada, obrigações administrativas específicas a serem implementadas pelo Poder Executivo, notadamente por meio da promoção de campanhas institucionais, incentivo à realização de exames laboratoriais e ampla divulgação de informações em equipamentos públicos e canais oficiais de comunicação .

Não se trata, portanto, de mera enunciação de objetivos genéricos ou de diretrizes abstratas de política pública — o que, em tese, poderia se inserir no âmbito legítimo da atuação legislativa —, mas de verdadeira normatização de condutas administrativas concretas, com definição prévia de meios, instrumentos e espaços de execução, o que revela inequívoca vocação executiva da norma.

Ademais, o diploma legislativo avança ao atribuir diretamente à Secretaria Municipal de Saúde, em articulação com outros órgãos da Administração, a incumbência de adotar as providências necessárias à implementação das medidas previstas , circunstância que reforça o caráter interventivo da proposição na estrutura e no funcionamento da máquina administrativa.

Cumpre destacar que, embora a matéria verse sobre tema de indiscutível relevância no campo da saúde pública — especialmente no que concerne à proteção de grupos vulneráveis, como gestantes e pessoas imunossuprimidas —, tal circunstância não tem o condão de afastar a necessária observância dos limites constitucionais que regem o processo legislativo, sobretudo no que diz respeito à repartição funcional entre os Poderes.

Nesse contexto, o exame do objeto da proposição evidencia que a norma, ao pretender instituir política pública com elevado grau de detalhamento operacional, ultrapassa o plano normativo abstrato e ingressa no domínio da gestão administrativa, circunstância que impõe análise rigorosa sob a ótica da constitucionalidade material, a ser desenvolvida nos tópicos subsequentes.

**2.3 INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. USURPAÇÃO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.**

A análise da constitucionalidade material da proposição demanda incursão no núcleo essencial do princípio da separação dos poderes, alçado pela Constituição da República à condição de cláusula pétrea (art. 60, § 4º, III), e reproduzido, no âmbito municipal, no art. 16 da Lei Orgânica do Município de Natal .

No modelo constitucional brasileiro, a separação dos poderes não se exaure na divisão formal de competências, mas projeta-se como verdadeira garantia institucional de equilíbrio e harmonia entre as funções estatais, vedando a ingerência indevida de um Poder sobre a esfera típica de atuação do outro.

É nesse contexto que se insere a chamada reserva de administração, construção doutrinária e jurisprudencial que delimita o espaço de atuação privativa do Poder Executivo na condução das atividades administrativas, especialmente no que concerne à definição de políticas públicas, à organização interna da Administração e à alocação de recursos materiais e humanos.

No caso sob exame, embora o Projeto de Lei se apresente sob a forma de instituição de programa de caráter público, sua estrutura normativa revela inequívoca incursão no domínio da atividade administrativa, ao estabelecer comandos concretos e vinculantes dirigidos ao Executivo.

Com efeito, a proposição impõe a promoção de campanhas institucionais específicas, determina a divulgação de conteúdos em unidades de saúde, escolas e meios oficiais de comunicação, estabelece prioridades na realização de exames laboratoriais e, sobretudo, atribui diretamente à Secretaria Municipal de Saúde a execução das medidas previstas .

Tais disposições não se limitam à fixação de diretrizes gerais ou à definição de objetivos normativos abstratos — o que seria compatível com a função legislativa —, mas avançam sobre o modo de execução da política pública, definindo, de forma detalhada, o conteúdo, os meios e os instrumentos da atuação administrativa.

Nesse ponto, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme e reiterada no sentido de que não cabe ao Poder Legislativo impor, por meio de lei de iniciativa parlamentar, obrigações administrativas específicas ao Executivo, especialmente quando tais obrigações implicam atuação material da Administração Pública.

Isso porque a definição de prioridades governamentais; estratégias de implementação de políticas públicas; distribuição de recursos orçamentários e organização de serviços e campanhas institucionais constitui prerrogativa típica do

Chefe do Poder Executivo, enquanto responsável pela direção superior da Administração.

Ao pretender vincular a atuação do Executivo a comandos normativos específicos e detalhados, a proposição legislativa subverte essa lógica constitucional, convertendo o Legislativo em verdadeiro gestor administrativo, o que afronta diretamente o princípio da separação dos poderes.

Importa ressaltar que a inconstitucionalidade, na hipótese, não decorre da temática abordada — que, repita-se, é legítima e relevante —, mas da forma de intervenção normativa adotada, que ultrapassa os limites da função legislativa e invade a esfera de discricionariedade administrativa do Executivo.

Com efeito, mesmo normas que se apresentam sob o rótulo de "programas" ou "políticas públicas" não se eximem do controle de constitucionalidade quando, em seu conteúdo, estabelecem comandos impositivos que retiram do Executivo a liberdade de planejar, organizar e executar suas ações.

Assim, ao impor obrigações concretas, previamente delineadas e operacionalmente definidas, o Projeto de Lei nº 586/2025 viola a reserva de administração e, por conseguinte, o princípio da separação dos poderes, revelando vício de inconstitucionalidade material insanável.

**2.4 DA CRIAÇÃO DE DESPESA PÚBLICA SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA.**

Outro vício relevante que macula a constitucionalidade da proposição diz respeito à criação de despesa pública desacompanhada da indispensável estimativa de impacto orçamentário-financeiro, em afronta direta às normas constitucionais de responsabilidade fiscal.

O Projeto de Lei nº 586/2025, ao instituir programa municipal que envolve a promoção de campanhas institucionais, incentivo à realização de exames laboratoriais e ampla divulgação de conteúdos informativos em equipamentos




públicos e meios oficiais, gera, de forma inequívoca, encargos financeiros ao erário, ainda que de forma indireta ou difusa.

Com efeito, a execução das medidas previstas demanda mobilização de recursos humanos da Administração, utilização de estrutura física e logística das unidades públicas, produção e distribuição de materiais informativos, eventual ampliação da oferta de exames laboratoriais e uso de canais institucionais de comunicação, com custos operacionais associados.

Não obstante essa realidade fática incontornável, o art. 5º da proposição limita-se a consignar que *"as despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário"*, fórmula genérica que, segundo consolidada jurisprudência, não supre a exigência constitucional de prévia estimativa do impacto financeiro.

A Constituição Federal, por meio do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabelece de forma categórica que a criação ou o aumento de despesa obrigatória deve estar acompanhado de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, exigência que se impõe como condição de validade da norma.

Tal comando encontra reforço na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que institui rigorosos mecanismos de controle fiscal, impondo ao legislador o dever de avaliar previamente os efeitos financeiros de suas iniciativas, de modo a preservar o equilíbrio das contas públicas e a sustentabilidade das políticas governamentais.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro configura vício de inconstitucionalidade material, sobretudo em hipóteses nas quais a norma impõe obrigações ao Poder Público que implicam dispêndio de recursos.

Nesse sentido, não se admite que o legislador, ainda que imbuído de louvável finalidade social, transfira ao Executivo o ônus de implementar políticas públicas sem a correspondente previsão e dimensionamento dos custos envolvidos, sob pena de violação aos princípios da responsabilidade fiscal, do planejamento orçamentário e da separação dos poderes.

Cumpre destacar, ademais, que a cláusula genérica de custeio inserta no art. 5º do projeto não apenas se revela insuficiente, mas também evidencia tentativa de deslocar para o Executivo a responsabilidade pela adequação orçamentária da norma, o que é vedado pelo ordenamento jurídico.

Assim, ao instituir programa que implica aumento de despesa pública sem a devida estimativa de impacto orçamentário-financeiro, o Projeto de Lei nº 586/2025 incorre em vício material de inconstitucionalidade, suficiente, por si só, para justificar a manutenção do veto oposto pelo Chefe do Poder Executivo.

**3. CONCLUSÃO**

Diante dos fundamentos expostos **opino** pela **MANUTENÇÃO DO VETO** ao Projeto de Lei 586/2025.

É o parecer.

Sala das Comissões, Natal/RN, 06 de maio de 2026.

**Fúlvio Saulo Mafaldo de Sousa**
Vereador Relator - CLJRF