RIO GRANDE DO NORTE
CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL
COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL (CLJR)

VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI Nº 002/2025

Processo nº 30/2026

VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI Nº 02/2025 QUE INSTITUI O PROGRAMA FARMÁCIA VETERINÁRIA MUNICIPAL NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE NATAL/RN. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA MATÉRIA. PARECER PELA MANUTENÇÃO DO VETO INTEGRAL.

Iniciativa: Poder Executivo Municipal

Relator: Vereador Fúlvio Saulo

1. RELATÓRIO

Trata-se de veto integral veto integral oposto pelo Chefe do Poder Executivo ao Projeto de Lei nº 002/2025, de autoria do Vereador Robson Carvalho, q**ue institui o Programa Farmácia Veterinária Municipal no âmbito do Município de Natal.**

A proposição visa à disponibilização gratuita de medicamentos veterinários e insumos de saúde animal a tutores de baixa renda e organizações de proteção animal

O Executivo fundamenta o veto na inconstitucionalidade formal da matéria por violação ao princípio da separação dos poderes, usurpação da reserva de

administração, vício formal de iniciativa e ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

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 002/2025 tem por escopo instituir, no âmbito do Município de Natal, o denominado Programa Farmácia Veterinária Municipal, com a finalidade de assegurar a disponibilização gratuita de medicamentos veterinários, insumos e produtos de saúde animal a tutores em situação de vulnerabilidade socioeconômica e a entidades de proteção animal.

A proposição não se limita à veiculação de diretrizes gerais de política pública, mas avança sobre a conformação normativa integral de um programa administrativo, ao estabelecer, de forma minuciosa e vinculante, seus objetivos institucionais, o rol de beneficiários, os critérios de acesso, os meios de operacionalização, os insumos a serem fornecidos e os instrumentos de execução, inclusive prevendo estrutura física, celebração de parcerias e utilização de plataformas digitais.

Verifica-se, portanto, que o texto legislativo ultrapassa o campo da normatização abstrata e adentra o domínio da gestão administrativa concreta, ao delinear não apenas o “que” deve ser feito, mas também o “como”, o “por quem” e o “com quais meios” será executada a política pública proposta.

Cuida-se, assim, de proposição que, embora revestida de relevante finalidade social — notadamente ao articular proteção animal, saúde pública e assistência a populações vulneráveis —, apresenta conteúdo normativo que incide diretamente sobre a estrutura organizacional e o funcionamento da Administração Municipal, circunstância que demanda análise rigorosa sob a ótica dos limites constitucionais ao exercício da função legislativa.

2.3 INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA. VÍCIO DE INICIATIVA.

O Projeto de Lei nº 002/2025 incorre em vício de inconstitucionalidade formal subjetiva, ao versar sobre matéria cuja iniciativa legislativa é reservada privativamente ao Chefe do Poder Executivo, bem como por afrontar a cláusula da reserva de administração e o princípio da separação dos poderes.

Com efeito, a proposição, ao instituir o denominado “Programa Farmácia Veterinária Municipal”, não se limita a estabelecer diretrizes gerais de política pública, mas promove verdadeira estruturação normativa de um serviço público, disciplinando de forma detalhada sua organização, funcionamento, critérios de acesso, meios de execução e atribuições administrativas. Ao fazê-lo, impõe ao Poder Executivo a implementação de programa específico, com obrigações concretas e previamente definidas, interferindo diretamente na esfera de atuação típica da Administração Pública.

Nos termos do ordenamento jurídico, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre a organização administrativa, a criação de programas governamentais, a definição de atribuições de órgãos públicos e a forma de prestação de serviços públicos, conforme se extrai, no âmbito municipal, dos arts. 21, IX, 39, §1º, e 55 da Lei Orgânica. Tais dispositivos refletem, em nível local, a repartição constitucional de funções entre os Poderes, vedando ao Legislativo imiscuir-se na gestão administrativa.

A ingerência legislativa verificada no caso concreto caracteriza violação à chamada reserva de administração, princípio segundo o qual determinadas matérias, notadamente aquelas relacionadas à formulação, planejamento e execução de políticas públicas, inserem-se no âmbito de discricionariedade do gestor público, a quem compete avaliar a conveniência, a oportunidade e os meios mais adequados para a consecução do interesse público.

Ao impor a criação de um programa com contornos previamente delimitados — inclusive quanto à sua operacionalização, estrutura física, parcerias institucionais e insumos a serem disponibilizados —, o Legislativo substitui o juízo administrativo do Executivo, restringindo indevidamente sua liberdade de gestão e comprometendo a autonomia necessária ao exercício da função administrativa.

Tal cenário revela, ainda, afronta direta ao princípio da separação dos poderes, consagrado no art. 2º da Constituição Federal e reproduzido no art. 16 da Lei Orgânica do Município de Natal. A harmonia entre os Poderes pressupõe a observância dos limites funcionais de cada um, sendo vedado ao Poder Legislativo atuar como formulador e executor de políticas públicas em substituição ao Executivo.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que leis de iniciativa parlamentar que criam programas, impõem obrigações administrativas ou interferem na organização e funcionamento da Administração Pública são formalmente inconstitucionais, por violarem a iniciativa reservada e a separação dos poderes, entendimento reiteradamente consolidado em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

Dessa forma, ao inovar no ordenamento jurídico com a criação de um programa administrativo específico, dotado de conteúdo operacional e impositivo, a proposição legislativa ultrapassa os limites da função legislativa, invadindo esfera de competência do Poder Executivo, o que compromete a validade do processo legislativo desde a sua origem.

Configura-se, portanto, vício formal insanável, apto a justificar a manutenção do veto.

2.4 DA CRIAÇÃO DE DESPESA PÚBLICA SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA.

A proposição legislativa em análise também incorre em vício de inconstitucionalidade formal, ao instituir política pública apta a gerar aumento de

despesa sem a devida observância das exigências constitucionais e legais atinentes à responsabilidade fiscal.

Com efeito, o Projeto de Lei nº 002/2025 prevê a implementação do Programa Farmácia Veterinária Municipal, o qual implica, de forma inequívoca, a assunção de encargos financeiros pelo Município, notadamente com aquisição, armazenamento e distribuição de medicamentos e insumos veterinários; eventual estruturação de unidade física ou adaptação de equipamentos públicos; celebração e gestão de parcerias; desenvolvimento e manutenção de sistemas operacionais e logísticos e mobilização de recursos humanos para execução do programa.

Tais medidas revelam a criação de despesa pública continuada, ainda que não quantificada no texto normativo, o que atrai a incidência direta das regras previstas nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que condicionam a validade de proposições dessa natureza à apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e declaração do ordenador de despesas quanto à adequação orçamentária e compatibilidade com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

No mesmo sentido, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece, de forma categórica, que toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória deve ser acompanhada da respectiva estimativa de impacto orçamentário e financeiro, sob pena de inconstitucionalidade formal.

No caso em exame, verifica-se que o projeto limita-se a consignar, de forma genérica, que as despesas correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário, sem qualquer demonstração concreta do impacto financeiro decorrente de sua implementação .

Tal previsão não supre as exigências legais, porquanto não evidencia o montante estimado da despesa, sua repercussão no orçamento municipal e a compatibilidade com os instrumentos de planejamento fiscal.

A ausência desses elementos compromete o equilíbrio das contas públicas e impede a adequada avaliação da viabilidade financeira da política proposta, violando diretamente os princípios da responsabilidade na gestão fiscal e do planejamento orçamentário.

Dessa forma, a inobservância das regras de responsabilidade fiscal configura vício formal relevante e autônomo, que, somado às demais inconstitucionalidades já apontadas, reforça a impossibilidade de subsistência da proposição no ordenamento jurídico.

3. CONCLUSÃO

Diante dos fundamentos expostos **opino** pela **MANUTENÇÃO DO VETO** ao Projeto de Lei 002/2025.

É o parecer.

Sala das Comissões, Natal/RN, 23 de Abril de 2026.

Fúlvio Saulo Mafaldo de Sousa
Vereador Relator - CLJRF