

**MENSAGEM Nº. 039/2025**

À sua Excelência o Senhor  
Eriko Samuel Xavier de Oliveira  
Presidente da Câmara Municipal do Natal

**Natal, 27 de março de 2025.**

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1.º do art. 43 da Lei Orgânica do Município de Natal, decidi vetar integralmente ao **Projeto de Lei nº 364/2023**, de autoria do Vereador Robson Carvalho, aprovado em sessão plenária realizada no dia 27 de fevereiro de 2025, o qual *“Institui procedimentos referentes ao recolhimento de animais de grande porte soltos em vias públicas no âmbito do Município do Natal, e dá outras providências”*, por estar eivado de inconstitucionalidades de cunho formal e material, afrontando o art. 39.º, parágrafo 1º, c/c art. 21, inciso IX, e 55, VI e XI, todos da Lei Orgânica do Município; Princípio Constitucional da Reserva de Administração e da Separação dos Poderes no art. 2º da CF c/c art. 16 da LOM; art. 166, parágrafo 3º CF; EC nº95/2016 incluiu o art. 113 do ADCT; arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal na forma das **RAZÕES DE VETO INTEGRAL**, adiante explicitadas.

**RAZÕES DE VETO**

Após análise pormenorizada do texto da proposição legislativa, constata-se que o Poder Legislativo Municipal pretende instituir obrigações e encargos ao Poder Executivo Municipal relacionadas ao recolhimento, guarda, supervisão de animais de grande porte encontrados soltos em vias públicas, além da obrigação de aplicar multas administrativas, organizar leilões públicos para adoção dos animais apreendidos e manter canal específico para denúncias de maus tratos e abandono de animais de grande porte.

Inobstante o relevante desígnio social do projeto de lei, há óbice à sua subsistência no ordenamento jurídico municipal, em razão das inconstitucionalidades que o maculam.



Precipuamente, a instituição de obrigações, deveres e encargos a serem cumpridos e suportados pelo Poder Executivo Municipal invade a esfera de competência privativa do Chefe do Executivo para dispor acerca das atribuições, da organização e do funcionamento administrativo e da promoção de serviço público municipal, consoante se observa no **art. 39, § 1º c/c art. 21, IX, e no art. 55, VI e XI, da Lei Orgânica do Município**:

**Art. 39. [...]**

§ 1º - É de competência privada do Prefeito a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre matérias constantes dos incisos II, III, VIII, IX e X, do artigo 21, desta Lei. (Redação conferida pela Emenda à Lei Orgânica nº 30/2017, de 07.12.2017)

**Art. 21. [...]**

**IX - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e dos órgãos da administração direta e indireta do Município,** correspondendo autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades economia mista;

**Art. 55. Compete privativamente ao prefeito:**

[...]

**VI –** Dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei;

[...]

**XI –** Planejar e promover execução de serviço público municipal.

A edição de norma pelo Poder Legislativo Municipal sobre matéria alheia à sua iniciativa legislativa, inobstante suas louváveis intenções, incorre em inequívoco vício jurídico, uma vez que a usurpação de competência legislativa, por iniciativa parlamentar, viola à prerrogativa de iniciação do processo legislativo, cuja ocorrência traduz a sua **inconstitucionalidade formal**, comprometendo a integridade e a eficácia da proposição legislativa em análise.

A referida ingerência revela a incidência indevida da proposição legislativa em esfera constitucionalmente reservada à atuação do Chefe do Poder Executivo, consubstanciada no **princípio constitucional da reserva de administração**, o qual constitui impedimento à ingerência normativa do Poder Legislativo em domínio próprio de atuação do administrador público, sobrepujando os limites de suas prerrogativas institucionais.



Nesse sentido, o doutrinador Hely Lopes Meirelles preconiza que:

Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais, e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração (...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental (Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed, São Paulo, Ed. Malheiros.2013. p. 631)

Com efeito, compete ao Poder Executivo especialmente a função de administrar, constituída de atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público, cabendo ao Poder Legislativo primordialmente a função de editar leis, isto é, atos normativos revestidos de generalidade e abstração. Assim, o referido dispositivo da proposição legislativa revela patente interferência do Poder Legislativo em atividades típicas do Poder Executivo, quais sejam, os poderes de gestão política e administrativa.

No que concerne à reserva de administração, posicionou-se o Supremo Tribunal Federal na seguinte conformidade:

**EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO RECURSO DE AGRAVO - DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - CONSEQÜENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA - SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito**



desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ‘ultra vires’ do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.

(STF, RE 427574 ED, Rel. Min. CELSO DE MELLO, 2ª Turma, Acórdão Eletrônico, j. 13/12/2011, DJe 030 10/02/2012, Pub. 13/02/2012) (Grifos acrescidos)

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Constitucional. 3. Representação de inconstitucionalidade. Art. 2º da Lei 6.048/2016, do Município do Rio de Janeiro. Iniciativa parlamentar. Interferência na gestão de contratos de gestão celebrados pelo Poder Público e as Organizações Sociais. Representação de inconstitucionalidade julgada procedente pelo Órgão Especial do TJRJ. 4. **O Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre matéria afeta à reserva de administração**, como aquela atinente à gestão de contratos celebrados pela Administração Pública. Precedentes. 5. Negado provimento ao agravo regimental.

(ARE 1337997 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 23-11-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-237 DIVULG 30-11-2021 PUBLIC 01-12-2021) (Grifos acrescidos).

Para mais, a usurpação de competência e o desrespeito à reserva de administração, retirando-se a prerrogativa natural da soberania exercida pelo Chefe do Executivo, resultam em **violação ao princípio da separação de poderes**, asseverado no **art. 2º da Constituição da República c/c art. 16 da Lei Orgânica do Município**, uma vez que as “regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito”. Assim, denota-se a **inconstitucionalidade material** da proposição legislativa.

A Lei Orgânica do Município, ao permitir, através de reserva expressa, a deflagração do processo legislativo em determinadas matérias, tencionou a efetiva materialização da independência e da harmonia entre os poderes. Desse modo, inexistente liberdade absoluta ao



Poder Legislativo Municipal no âmbito da edição normativa, haja vista as limitações fixadas pelo ordenamento constitucional vigente.

Outrossim, a inconstitucionalidade do presente projeto de lei revela-se ainda na fixação de obrigações a serem cumpridas pelo Poder Executivo Municipal, acarretando eventuais ônus, sem qualquer previsão do impacto orçamentário-financeiro.

A obrigatoriedade fixada pelo presente projeto de lei pressupõe que o Poder Executivo Municipal utilize recursos humanos e materiais para implementar uma série de procedimentos relativos ao recolhimento, à guarda, à supervisão e à coordenação de adoções dos animais de grande porte encontrados soltos nas vias e logradouros municipais, de modo a gerar aumento de despesa sem que haja autorização constitucional para fazê-lo, consoante aduz o **art. 166, § 3º, da Constituição Federal**, desaguando em criação de políticas públicas que necessitam de encargos financeiros para sua implantação.

A **Emenda Constitucional nº 95/2016** incluiu o **artigo 113 do ADCT**, dispondo que “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro”.

Nota-se, no entanto, que o projeto de lei sobredito **não dispôs sobre a estimativa de impacto orçamentário e financeiro**, inviabilizando eventual sanção. Deve ser observada a existência de dotação orçamentária para a realização do feito, com a devida indicação da fonte de custeio que suportará a despesa, a fim de se preservar a transparência e o equilíbrio das contas públicas.

A despesa pública suportada pelo ente concessor do benefício deverá ser amparada por recursos orçamentários específicos, observados os ditames dos **art. 16 e 17, da Lei de Responsabilidade Fiscal**, a seguir:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

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

**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.**



Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

**§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.**

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Portanto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 364/2023 contém vícios insanáveis de inconstitucionalidade formal e material, dada a violação ao princípio constitucional da reserva de administração, à separação dos poderes e à exigência constitucional e legal da prévia previsão orçamentária-financeira para criação de despesas públicas.

Ante o exposto, opino pelo **VETO INTEGRAL** do Projeto de Lei nº 364/2023, de autoria do Vereador acima qualificado, por estar eivados de inconstitucionalidades de cunho formal e material, afrontando o art. 39.º, parágrafo 1º, c/c art. 21, inciso IX, e 55, VI e XI, todos da Lei Orgânica do Município,; Princípio Constitucional da Reserva de Administração e da Separação dos Poderes no art. 2º da CF c/c art. 16 da LOM; art. 166, parágrafo 3º CF; EC nº95/2016 incluiu o art. 113 do ADCT; arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal .

Atenciosamente,

**PAULO EDUARDO DA COSTA FREIRE**

Prefeito

