



Procedência: Câmara Municipal de Santa Luzia/MG.

Data: 25 de fevereiro de 2026.

Ementa: **Projeto de Lei nº 11/2026** – Institui o Programa Municipal Veterinário Solidário – Iniciativa parlamentar – Criação de programa com execução pelo Poder Executivo – Organização administrativa – Vício formal de iniciativa – Ausência de estimativa de impacto orçamentário – Inconstitucionalidade formal.

I - CONSULTA

Trata-se de consulta formulada pela Câmara Municipal de Santa Luzia/MG quanto à análise de constitucionalidade, regularidade formal e adequação normativa do Projeto de Lei nº 11/2026, que dispõe sobre a instituição do Programa Municipal Veterinário Solidário, destinado à oferta de atendimento veterinário básico e ações permanentes de saúde animal para famílias de baixa renda. A proposição é de iniciativa parlamentar.

O projeto estabelece, em seu art. 1º, a criação do referido programa; no art. 2º, prevê sua execução mediante convênios com clínicas e hospitais veterinários, unidades públicas móveis ou fixas e parcerias com instituições de ensino; no art. 3º, delimita os atendimentos prioritários; no art. 4º, define critérios de prioridade; no art. 5º, atribui ao Poder Executivo a regulamentação; e, no art. 6º, dispõe que as despesas correrão por dotações próprias, podendo ser suplementadas se necessário.

A justificativa ressalta a necessidade de reduzir o abandono de animais e mitigar riscos sanitários, mediante política pública permanente de bem-estar animal.

É o que compete relatar.





II- ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da competência constitucional do Município

Nos termos do art. 18 da Constituição Federal, os Municípios são entes federativos autônomos, competindo-lhes legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CF/88).

A temática relacionada à política pública de saúde animal, controle populacional de animais domésticos, prevenção de zoonoses e apoio a tutores de baixa renda possui nítida repercussão direta na realidade municipal, tanto sob o prisma sanitário quanto sob o aspecto urbano e social.

À União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos municípios concernem os assuntos de interesse local, tendo a Constituição vigente desprezado o velho conceito do peculiar interesse local que não lograva conceituação satisfatória em um século de vigência.

Assim, a matéria não se encontra inserida no rol do art. 22 da Constituição Federal (competência privativa da União), tampouco invade competência residual dos Estados (art. 25, §1º). Ao contrário, harmoniza-se com o art. 23, II e VI, que estabelece competência comum para cuidar da saúde e do meio ambiente, e com o art. 30, I e II, que autoriza o Município a legislar e suplementar normas gerais.

Portanto, quanto ao conteúdo material, não há afronta direta à repartição constitucional de competências.

Todavia, a constitucionalidade formal exige exame da iniciativa legislativa.

2.2. Da iniciativa





A Constituição Federal, em seu art. 2º, consagra o princípio da separação dos Poderes, fundamento basilar do Estado Democrático de Direito. Com base nesse princípio, o art. 61, §1º, II, da CF/88 reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa para legislar sobre temas relativos à estrutura administrativa, atribuições de órgãos públicos e criação de despesas. Essa reserva de iniciativa é de reprodução obrigatória nos demais entes federativos – Estados, Distrito Federal e Municípios – nos termos do princípio da simetria constitucional.

As regras de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo têm como corolário o princípio da separação dos poderes, que nada mais é do que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos.¹

Essa compreensão é amplamente acolhida pelo Supremo Tribunal Federal. No julgamento da ADI 2.807/RS, o STF firmou entendimento segundo o qual é inconstitucional norma de iniciativa parlamentar que institui programa a ser executado por órgão do Poder Executivo. Eis a ementa do acórdão:

Ação direta de inconstitucionalidade.

2. Lei 11.750/2002 do Estado do Rio Grande do Sul. Projeto “Escotismo Escola”.

3. Ofendem a competência privativa do Chefe do Executivo para iniciar o processo legislativo normas que criem atribuições para órgão da administração pública. Precedentes.

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.²

O relator foi enfático ao afirmar que a imposição de cronograma de ações, designação de servidores e estruturação de políticas públicas caracteriza a criação de novas atribuições administrativas, usurpando a iniciativa legislativa do Executivo, mesmo que não haja expressamente a criação de cargos ou despesas diretas.

¹ cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. São Paulo: Saraiva, pp. 111/112

² STF - ADI: 2807 RS, Relator.: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 03/03/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 20/03/2020 (STF, ADI 2807, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, julgado em 02/03/2020)





Ainda no mesmo sentido, é a ADI 4726 de relatoria do Ministro Marco Aurélio do STF:

PROCESSO LEGISLATIVO – INICIATIVA. Ao Chefe do Executivo estadual compete a iniciativa de projetos de lei versando estrutura administrativa, a teor dos artigos 61, § 1º, inciso II, alínea e, e 84, inciso VI, alínea a, da Constituição Federal, aplicáveis, por simetria, às unidades federativas.³ (...)

A mesma *ratio decidendi* foi adotada pelo TJMG na ADI nº 1.0000.23.190591-0/000, que declarou a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.937/2023 de Cataguases/MG, que instituía programa de atendimento pediátrico em creches municipais:

Lei oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar que usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização da administração pública, uma vez que cria atribuições administrativas, alterando o rol de atividades a serem desempenhadas pelos órgãos públicos daquele ente federativo⁴. [...]

Do TJGO, ainda, pode-se extrair entendimento na mesma esteira, sobre a impropriedade de projetos de lei que instituem “programas” ao Município:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TUTELA DE URGÊNCIA. LEI MUNICIPAL INSITUIDORA DO PROGRAMA PEDALANDO E GERANDO ENERGIA LIMPA. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. PRESENÇA DOS REQUISITOS PARA SUSPENSÃO DOS EFEITOS DO ALUDIDO DIPLOMA LEGAL. Uma vez presentes os requisitos para a concessão da tutela de urgência, notadamente diante da criação de despesas aos cofres públicos para implementação do projeto instituído pela lei impugnada, com possível interferência na independência funcional do Poder Executivo, é prudente suspender, por cautela, a eficácia da Lei municipal, durante o trâmite desta ação, em virtude de provável vício de iniciativa no processo legislativo. TUTELA DE URGÊNCIA DEFERIDA. Julgado em 27/09/2019.⁵

Enfim, quanto a exemplos em Tribunais de Justiça, vale destacar o Eg. TJES:

³ STF - ADI: 4726 AC 9940468-16.2012.1.00 .0000, Relator.: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 11/11/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 30/11/2020

⁴ TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.23.190591-0/000, Relator(a): Des.(a) Beatriz Pinheiro Caires, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 21/03/2024, publicação da súmula em 22/03/2024

⁵ TJGO – ADI 0263035722019809000.





AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA DE CONSCIENTIZAÇÃO DA DEPRESSÃO INFANTIL NA ADOLESCÊNCIA VÍCIO DE INICIATIVA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL CONFIRMAÇÃO DA LIMINAR LEI DECLARADA INCONSTITUCIONAL. 1. Obedecendo ao princípio da simetria, verifica-se que o Art. 34, parágrafo único, inc. II, da Lei Orgânica do Município de Vila Velha, dispõe que são de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre organização administrativa do Poder Executivo e matéria orçamentária, em consonância com o disposto no art. 63, parágrafo único, da Constituição Estadual e § 1º do art. 61 da Constituição Federal. 2. Assim, em que pese o venerável escopo da legislação municipal impugnada ao instituir o Programa de Conscientização da Depressão Infantil na Adolescência, vislumbra-se presente, na espécie, a ingerência do Poder Legislativo Municipal sobre o Poder Executivo, na medida em que a Lei de iniciativa do membro da Câmara Municipal de Vila Velha cria atribuições a serem executadas na esfera administrativa do Município, pelas Secretarias de Saúde, de Educação e de Assistência Social, em afronta ao disposto no art. 63, parágrafo único, inciso VI, da Constituição Estadual. 3. A própria Constituição Estadual, em seu art. 152, inc. I, veda expressamente o desencadeamento de programas ou projetos, cuja previsão não esteja incluída na Lei Orçamentária Anual. 4. Lei declarada inconstitucional com efeitos ex tunc e eficácia erga omnes. Julgado em 26/07/2019.⁶

Como já explanado e devidamente pacificado nesta Consultoria, a criação de leis “com programas municipais” revela uma ingerência intrínseca em assuntos que exigem a competência privativa, *data venia*...

No caso do Projeto de Lei nº 21/2026, 11/2026 institui programa municipal permanente, prevê formas de execução (convênios, unidades móveis, parcerias), delimita público prioritário e impõe ao Poder Executivo a regulamentação, além de pressupor estrutura administrativa e logística para implementação.

Ainda que não haja criação expressa de cargos, o texto estrutura política pública com atribuições concretas à Administração Municipal. Não se trata de mera sugestão, mas de norma instituidora de programa a ser executado pelo Executivo.

O entendimento é pacífico: ao criar programas que impõem obrigações a órgãos e servidores do Poder Executivo, o Legislativo extrapola sua competência constitucional, mesmo que não haja aumento formal de despesa ou criação de cargos.

⁶ TJES – ADI 00243148420188080000.





É importante destacar que a formulação de programas governamentais se insere no âmbito de competência da Administração Pública, razão pela qual não cabe ao Poder Legislativo interferir indevidamente nessa atribuição. Da mesma forma, também não se admite que o Executivo extrapole os limites de sua atuação, avançando sobre funções legislativas. Deve-se preservar, assim, o princípio da separação, independência e harmonia entre os Poderes da República.

Esse ponto é reforçado pelo voto do Ministro Roberto Barroso na ADI 3.169, ao afirmar que a criação de encargos administrativos, ainda que “sem aparente impacto orçamentário”, configura matéria reservada à administração pública, sendo vedada sua propositura por parlamentar.

Não bastasse, a clássica doutrina reitera:

[...] a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”. Sintetiza, ademais, que “todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário.⁷

É o que ocorre no caso sob análise: o PL nº 11/2026 institui o Programa Municipal Veterinário Solidário, impondo ao Poder Executivo a sua implementação mediante convênios com clínicas e hospitais veterinários, eventual utilização de unidades públicas móveis ou fixas e parcerias com instituições de ensino de medicina veterinária. A proposição delimita os serviços a serem ofertados (consultas clínicas, vacinação, castração e procedimentos de urgência de baixa e média complexidade) além de estabelecer critérios de prioridade e determinar regulamentação pelo Executivo.

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 708 e 712.





Ainda que não haja menção expressa à criação de cargos, o programa pressupõe a mobilização de estrutura administrativa, recursos humanos, logística operacional, celebração de instrumentos jurídicos e gestão continuada da política pública, com impacto direto na organização e no funcionamento da Administração Municipal. Nesse contexto, verifica-se interferência na esfera de gestão administrativa, o que atrai a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, §1º, II, da Constituição Federal, aplicável aos Municípios por simetria.

Como critério de verificação do vício formal, aplicam-se os três testes doutrinários:

- ✓ A matéria está no rol do art. 61, §1º, da CF/88? Sim.
- ✓ Há ingerência na estrutura ou funcionamento da Administração? Sim.
- ✓ O projeto impõe obrigações ou encargos ao Executivo? Sim.

Logo, há vício formal de iniciativa, insanável mesmo com a sanção do Prefeito, nos termos da jurisprudência pacífica do STF (ADI 2296, ADI 6102, ADI 4316, entre outras).

III – NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO TÉCNICA

Para sanar os vícios apontados e adequar a proposição aos parâmetros constitucionais e legais, recomenda-se:

1. Conversão em lei de natureza autorizativa

Substituir a fórmula “Institui” por redação do tipo: “*Fica o Poder Executivo autorizado a instituir...*”, de modo a devolver ao Prefeito a discricionariedade quanto à oportunidade, ao modo e ao momento de implementação da política pública.





2. Adoção de termos facultativos e não impositivos

Substituir verbos de caráter cogente, tais como “deverá” e “competete”, por expressões que ressalvem o juízo de conveniência e oportunidade administrativa, a exemplo de: “*poderá*”, “*fica facultado ao Poder Executivo*”, ou fórmulas equivalentes, evitando a criação direta de atribuições e obrigações administrativas por iniciativa parlamentar.

3. Regularização orçamentário-financeira

Instruir o projeto com a devida estimativa de impacto orçamentário-financeiro, nos termos do art. 113 do ADCT e da legislação de regência, antes do prosseguimento da tramitação e da deliberação em plenário.

III- CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 11/2026 é materialmente constitucional, pois seu conteúdo revela-se socialmente relevante e voltado à promoção do bem-estar animal e à proteção da saúde pública no âmbito municipal. A proposição busca estruturar política pública destinada ao atendimento veterinário básico a famílias de baixa renda e protetores independentes, o que guarda consonância com o dever estatal de zelar pela saúde, pela ordem sanitária e pelo interesse coletivo, nos termos dos arts. 23, II e VI, e 30, I, da Constituição Federal. A iniciativa dialoga, ainda, com os princípios da proteção ao meio ambiente e da função social da Administração Pública.

Todavia, sob o prisma formal, o projeto padece de vício de iniciativa, por instituir programa municipal estruturado, com definição de formas de execução, parcerias e serviços a serem prestados, interferindo diretamente na organização e no funcionamento da Administração Pública municipal, em afronta aos arts. 2º e 61, §1º, II, da Constituição Federal, aplicáveis aos Municípios por simetria.





Além disso, a proposição não se faz acompanhar da estimativa de impacto orçamentário-financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT e pelos arts. 15 a 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que compromete sua regularidade formal.

Assim, o parecer é: (a) pela constitucionalidade material do PL nº 11/2026; (b) pela inconstitucionalidade formal, nos termos em que se encontra redigido; e (c) caso permaneça o interesse na temática por parte do Legislativo, pela possibilidade de adequação técnica do texto, de modo a afastar os comandos impositivos eventualmente existentes, conferir caráter meramente autorizativo à norma, limitando-se a facultar ao Poder Executivo a instituição do programa, se assim entender conveniente e oportuno, e instruir o processo legislativo com o estudo de impacto orçamentário-financeiro pertinente.

É o entendimento, *sub censura*.

Arthur Magno e Silva Guerra
OAB/MG 79.195

