PARECER JURÍDICO

COMISSÃO: COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL

ASSUNTO: PROCESSO Nº 16/2026

AUTOR: CHEFE DO EXECUTIVO

RELATOR: VEREADOR TONY HENRIQUE

EMENTA: RECOMENDA A MANUTENÇÃO DO VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI Nº 864/2025, DE AUTORIA DA VEREADORA ANNE LAGARTIXA, QUE "INSTITUI O PROGRAMA NATAL MAIS SEGURA, QUE DISPÕE SOBRE A POLÍTICA DE SEGURANÇA INTEGRADA E VIDEOMONITORAMENTO NO MUNICÍPIO DO NATAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS", CONFORME MENSAGEM 017/2026.

1 - RELATÓRIO

O Chefe do Poder Executivo Municipal de Natal vetou integralmente o Projeto de Lei nº 864/2025, de iniciativa parlamentar, que visava instituir o programa "Natal Mais Segura". As razões do veto se fundamentam, em síntese, na ocorrência de **inconstitucionalidade formal (vício de iniciativa)** e **material (violação à separação de poderes)**.

O projeto de lei, embora com o mérito de buscar o fortalecimento da segurança pública, adentra em seara de competência exclusiva do Poder Executivo ao:

- **Instituir uma política pública específica**, com diretrizes e princípios que direcionam a atuação administrativa.
- **Determinar a adoção de medidas concretas**, como a promoção de campanhas.
- **Criar um conselho consultivo**, o que implica em alteração da estrutura administrativa.
- **Gerar, inevitavelmente, aumento de despesas públicas** para a aquisição de tecnologia e implementação das medidas, sem a devida iniciativa do Executivo.

É o relatório.

2 - JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE, CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE (ANÁLISE DO VETO)

Após reavaliar a proposição legislativa, à luz dos argumentos do veto e da jurisprudência consolidada dos tribunais superiores, conclui-se que a integralidade do Projeto de Lei nº 864/2025 padece de inconstitucionalidade formal e material, recomendando-se a manutenção do veto integral do mesmo.

2.1. Vício de Iniciativa e a Separação dos Poderes

O princípio da separação dos poderes, consagrado no art. 2º da Constituição Federal, estabelece que as funções estatais são distribuídas entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, que devem atuar de forma harmônica e independente.

A Constituição, em seu art. 61, § 1º, inciso II, alínea 'b', reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou **aumento de sua remuneração**. Por simetria, essa regra se aplica aos Municípios.

Leis de iniciativa parlamentar que criam ou estruturam órgãos da administração pública, ou que impõem atribuições específicas a secretarias e outros órgãos do Executivo, são consideradas

inconstitucionais por usurpar a competência do Prefeito para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal. Essa prerrogativa é conhecida como **"reserva de administração"**.

A jurisprudência é pacífica nesse sentido. O Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do **ARE 878.911/RJ (Tema 917 de Repercussão Geral)**, embora tenha decidido que a criação de despesa por lei de iniciativa parlamentar não usurpa, por si só, a competência do Executivo, reafirmou que a lei não pode tratar da **estrutura ou da atribuição de seus órgãos**

No caso em análise, o projeto de lei não apenas cria despesas, mas define a estrutura de uma nova política pública e cria um conselho, interferindo diretamente na gestão administrativa, o que caracteriza o vício de iniciativa.

2.2. Jurisprudência Aplicável

Diversos tribunais estaduais seguem o entendimento do STF, declarando a inconstitucionalidade de leis municipais com vícios semelhantes:

- **Criação de Conselhos:** O Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJ-MG) já decidiu que a criação de conselhos municipais por iniciativa do Legislativo, por intervir na estruturação e organização do Poder Executivo, incorre em vício de iniciativa e violação do princípio da separação dos poderes:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 7.072/2022 DO MUNICÍPIO DE BETIM - CRIAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE TRANSPORTE E TRÂNSITO - PROPOSTA APRESENTADA POR MEMBRO DO PODER LEGISLATIVO - VÍCIO DE INICIATIVA - INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. A criação de órgãos da Administração Pública vinculada ao Poder Executivo é de competência privativa do Chefe do Executivo. A norma de iniciativa do Legislativo que cria o Conselho Municipal de Transporte e Trânsito,

intervindo na estruturação e organização do Poder Executivo Municipal, incorre em verdadeiro vício de iniciativa e violação do princípio da separação dos poderes, sendo imperioso o reconhecimento de sua inconstitucionalidade (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 27413655320228130000, Relator: Des.(a) Adriano de Mesquita Carneiro, Data de Julgamento: 29/04/2024, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 30/04/2024)

- **Imposição de Atribuições ao Executivo:** O Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) considera inconstitucionais os dispositivos de lei de iniciativa parlamentar que impõem obrigações concretas à Administração Municipal, por entender que há inequívoca ingerência em questão ligada à gestão administrativa:

  Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 14.854, de 06 de setembro de 2023, da Cidade de Ribeirão Preto, de iniciativa parlamentar, que "cria e institui o programa 'por uma infância sem racismo', conforme especifica e dá outras providências". Não há vício de inconstitucionalidade formal subjetivo, pois a matéria tratada não se encontra no rol daquelas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, ou seja, não constitui reserva de administração. Tese firmada pelo E. Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, no julgamento do tema 917. A simples autorização concedida ao Poder Executivo para promover parcerias públicas ou privadas para a consecução do programa (art. 3º), tampouco padece de inconstitucionalidade, porque apenas faculta tal opção, mas não obriga o Executivo a fazê-lo, não constituindo, da mesma forma, matéria inserida na reserva de administração. Entendimento manifestado pelo E. Supremo Tribunal Federal e por este Col. Órgão Especial em casos semelhantes. No entanto, houve inequívoca ingerência do Poder Legislativo em questão claramente ligada à gestão administrativa do serviço público, ao determinar, no art. 4º, medidas concretas a serem adotadas pela Administração Municipal para atingir o objetivo da lei, a saber, o

desenvolvimento do programa de forma cotidiana e sua inserção no planejamento anual do município. Afronta ao princípio da separação de poderes. Violação aos artigos 5º e 47, II e XIV, da Constituição Estadual. Precedentes deste Col. Órgão Especial. Ação parcialmente procedente (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 22917835520238260000 São Paulo, Relator: Gomes Varjão, Data de Julgamento: 29/01/2025, Órgão Especial, Data de Publicação: 03/02/2025)

- **Criação de Despesas:** Leis de iniciativa parlamentar que instituem políticas públicas e, consequentemente, geram despesas para o Executivo sem a devida previsão orçamentária e iniciativa do prefeito, são recorrentemente declaradas inconstitucionais:

  DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. FORNECIMENTO GRATUITO DE MEDICAMENTOS À BASE DE CANABIDIOL. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. I. CASO EM EXAME 1. Ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Prefeito Municipal de Bicas/MG contra a Lei Municipal nº 2.172/2023, que institui política municipal para fornecimento gratuito de medicamentos à base de canabidiol e outros canabinoides nas unidades de saúde pública municipal e privada conveniada ao SUS. Alega o autor que a norma apresenta vício formal de iniciativa, pois foi promulgada pela Câmara Municipal após veto do Executivo, acarretando aumento de despesa e ingerência em atos de gestão administrativa da Secretaria Municipal de Saúde, sem prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. Há duas questões em discussão: (i) definir se a Lei Municipal nº 2.172/2023 padece de vício formal de iniciativa por tratar de matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo; e (ii) verificar se a ausência de estudo de impacto financeiro e orçamentário na norma questionada configura inconstitucionalidade formal. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. A

competência para dispor sobre a organização e o funcionamento de órgãos da Administração Pública é privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme os arts. 66, III, b, g, h e i, 90, V e XIV, 161, I e II, e 173, § 1º, da Constituição do Estado de Minas Gerais. 4. A lei municipal, ao instituir política pública de fornecimento gratuito de medicamentos e atribuir a responsabilidade pela execução à Secretaria Municipal de Saúde, interfere em matéria reservada ao Executivo, violando o princípio da separação dos Poderes e o princípio da reserva da administração. 5. A criação de despesas de natureza continuada sem a prévia es timativa de impacto orçamentário e financeiro infringe o art. 113 do ADCT, aplicável aos municípios pelo art. 29 da Constituição Federal, e o art. 172 da Constituição do Estado de Minas Gerais. 6. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça de Minas Gerais corroboram o entendimento de que leis de iniciativa parlamentar que imponham atribuições administrativas ao Executivo e criem despesas sem previsão orçamentária são formalmente inconstitucionais. IV. DISPOSITIVO E TESE 7. Pedido procedente. Tese de julgamento: 1. Leis municipais que criem atribuições para o Executivo e impliquem despesas de natureza continuada são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. 2. A ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro em proposições que criem despesas para o Executivo configura inconstitucionalidade formal. Dispositivos relevantes citados: Constituição do Estado de Minas Gerais, arts. 66, III, g, h e i; 90, V e XIV; 161, I e II; 173, § 1º; ADCT, art. 113; CF/1988, art. 29. Jurisprudência relevante citada: STF, RE 1294053, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 12.03.2021; TJMG, ADI nº 1.0000.23.053386-1/000, Rel. Des. Júlio César Lorens, j. 07.02.2024; TJMG, ADI nº 1.0000.20.475042-6/000, Rel. Des. Sérgio André da Fonseca Xavier, j. 24.09.2021 (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 29273688220238130000, Relator: Des.(a) Fernando Caldeira Brant, Data de Julgamento: 23/01/2025, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 28/01/2025)

3 - VOTO DO RELATOR

Diante do exposto, e por entender que o Projeto de Lei nº 864/2025 é **INTEGRALMENTE INCONSTITUCIONAL**, opino pela **PROCEDÊNCIA DO VETO INTEGRAL** aposto pelo Chefe do Poder Executivo.

O veto integral ao Projeto de Lei nº 864/2025 está **juridicamente bem fundamentado**. A proposição legislativa, ao instituir um programa de segurança, criar um conselho e determinar medidas concretas a serem implementadas pelo Executivo, invade a esfera de competência privativa do Prefeito para administrar o município.

Os vícios apontados – **formal (de iniciativa)** e **material (violação à separação de poderes e à reserva de administração)** – são corroborados pela jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal e de outros tribunais pátrios.

Portanto, o veto se mostra como uma medida correta e necessária para garantir a observância dos preceitos constitucionais que regem o processo legislativo e a organização administrativa municipal.

É como voto.

Natal/RN, 31 de março de 2026.

HELTONY HENRIQUE OLIVEIRA DA COSTA
Vereador – PL / Natal-RN
vereadortonyhenrique@gmail.com