PARECER JURÍDICO

COMISSÃO: COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL

ASSUNTO: ANÁLISE DE CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE E MÉRITO DO PROJETO DE LEI Nº 672/2025

AUTOR: VEREADOR LUCIANO NASCIMENTO

RELATOR: VEREADOR TONY HENRIQUE

EMENTA: INSTITUI O PROGRAMA DE SEGURANÇA ALIMENTAR DESTINADO A PESSOAS COM DIABETES MELLITUS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE NATAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

I. RELATÓRIO

Trata-se de análise do Projeto de Lei nº 672/2025, de autoria do nobre Vereador Luciano Nascimento, que "**INSTITUI O PROGRAMA DE SEGURANÇA ALIMENTAR PARA PESSOAS COM DIABETES MELLITUS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL, NO MUNICÍPIO DE NATAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".**

A proposição visa criar um programa de doação de cestas básicas com alimentos específicos para atender às necessidades de pessoas com diabetes em condição de vulnerabilidade social. O texto atribui ao Poder Executivo Municipal a responsabilidade pela consulta cadastral, inscrição dos beneficiários e demais atos necessários à plena execução do programa.

A matéria foi encaminhada a esta Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final para análise de sua admissibilidade, sob os aspectos da constitucionalidade, legalidade e, posteriormente, do mérito.

É o relatório.

II. PARECER DO RELATOR

II.1. DA ADMISSIBILIDADE (ANÁLISE DE CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE)

O Projeto de Lei em análise, embora trate de matéria de inegável relevância social, apresenta vício insanável de **inconstitucionalidade formal**, especificamente o **vício de iniciativa**.

A Constituição Federal, em seu artigo 2º, estabelece o princípio da separação dos Poderes, segundo o qual Legislativo, Executivo e Judiciário devem atuar de forma harmônica e independente. Desse princípio decorre a reserva de iniciativa legislativa, que confere ao Chefe do Poder Executivo a competência privativa para iniciar o processo legislativo de matérias relacionadas à organização e ao funcionamento da administração pública.

No caso em tela, o projeto de lei, de iniciativa parlamentar, não apenas cria despesas para o Executivo, mas, principalmente, **institui um programa e impõe atribuições diretas a órgãos da Administração Pública**, como a gestão de cadastros e a execução de políticas assistenciais. Tal medida representa uma clara ingerência do Poder Legislativo na esfera de competência do Poder Executivo, a quem cabe a gestão administrativa do município.

O Supremo Tribunal Federal (STF) já pacificou o entendimento sobre o tema. No julgamento do **Tema 917** de Repercussão Geral, a Corte estabeleceu que:

> **Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual . Lei 5.616/2013, do Município do Rio**

de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3 . Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência . Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5 . Recurso extraordinário provido.

(STF - ARE: 878911 RJ, Relator.: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 29/09/2016, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 11/10/2016)

A contrario sensu, se a lei de iniciativa parlamentar **trata da atribuição de órgãos do Executivo**, como faz o presente projeto, ela invade a competência privativa do Prefeito. A jurisprudência dos Tribunais de Justiça é uníssona em seguir essa orientação:

- Ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 17.819, de 29 de junho de 2022, que "Dispõe sobre o Programa de Segurança Alimentar e Nutricional no Município de São Paulo, institui o Auxílio Reencontro, a Vila Reencontro e cria o Fundo de Abastecimento Alimentar de São Paulo", e, por arrastamento, do Decreto nº 61.564, de 8 de julho de 2022, e da expressão "assim como o Auxílio Reencontro e a Vila Reencontro instituídos pela Lei nº 17.819, de 29 de junho de 2022, nos termos deste decreto", constante do artigo 1º, e dos artigos 44 a 52, do Decreto nº 62 .149, de 24 de janeiro de 2023, todos do Município de São Paulo - Alegação de que o processo legislativo não observou o

princípio da participação popular na elaboração de políticas públicas na área de promoção social e de que a lei também afronta o princípio da separação dos poderes, já que institui fundo e trata da prática de atos de administração, o que implica ofensa aos artigos 1º, 18, 29, 31 e 204, II, da Constituição Federal, e aos artigos 5º, § 1º, 24, § 2º, 2, 47, XVI e XVIII, 144, 174, I, II e III, § 4º, 1, e 232, I, da Constituição do Estado - Alegação de conformidade ou desconformidade com a Lei Orgânica do Município - Irrelevância, para os fins deste processo - Como já decidiu o C. Órgão Especial, "O parâmetro de controle de constitucionalidade de norma municipal é unicamente a Constituição Estadual, afastando-se a análise da ação quanto a normas infraconstitucionais" - Vício formal - Embora a instituição de política pública de assistência social, por lei de iniciativa parlamentar, não traduza, em si, usurpação de competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, por a matéria não se enquadrar entre as matérias enumeradas no artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo, há vício de iniciativa, no que concerne aos artigos 10 a 13 da lei impugnada, porque a instituição de fundo de qualquer natureza se insere no campo da competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme a inteligência dos artigos 174, III, § 4º, 1, e 176, IX, da Constituição do Estado, e a jurisprudência pacífica do C. Órgão Especial - Vício formal - Inobservância, pelo legislador, do artigo 232, I, da Constituição do Estado, que decorre das regras dos artigos 193, parágrafo único, e 204, II, da Constituição Federal, e determina a participação da comunidade na organização, elaboração, execução e acompanhamento de programas e projetos na área de promoção social - Precedente do C. Órgão Especial - Vício material - Os artigos

4º, 5º e 16 da Lei nº 17 .819 invadem a órbita de gestão do Poder Executivo, ao determinarem a outorga de concessões e permissões de uso de bens, ou de serviços, a realização de parcerias e a aquisição de gêneros alimentícios, pela Administração - Ofensa ao princípio da separação dos poderes - Não cabe ao Poder Legislativo editar "normas autorizativas" de políticas públicas, porque o Poder Executivo não depende de autorização para organizar e gerir sua própria Administração - Precedentes do Órgão Especial - Pedido julgado procedente, para o fim de declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 17.819, de 29 de junho de 2022 e, por arrastamento, do Decreto nº

61.564, de 8 de julho de 2022, da expressão "assim como o Auxílio Reencontro e a Vila Reencontro instituídos pela Lei nº 17.819, de 29 de junho de 2022, nos termos deste decreto", constante do artigo 1º, e dos artigos 44 a 52, no ponto em que eles se referem aos programas "Auxílio Reencontro" e "Vila Reencontro", do Decreto nº 62 .149, de 24 de janeiro de 2023, todos do Município de São Paulo, com modulação de efeitos pelo prazo de dezoito meses, considerando a relevância da política pública e dos programas instituídos pela lei agora invalidada.

(TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 23037171020238260000 São Paulo, Relator.: Silvia Rocha, Data de Julgamento: 19/06/2024, Órgão Especial, Data de Publicação: 20/06/2024)

Em análise de lei municipal que instituiu programa de segurança alimentar, o Tribunal de Justiça de São Paulo reconheceu a invasão da órbita de gestão do Poder Executivo, declarando a norma inconstitucional por ofensa ao princípio da separação dos poderes.

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO AJUIZADA PELO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CABO FRIO IMPUGNANDO A LEI MUNICIPAL Nº 3.608/2022, QUE "CRIA O PROGRAMA SAÚDE ITINERANTE NO MUNICÍPIO DE CABO FRIO E ADOTA OUTRAS PROVIDÊNCIAS". ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL . 1. Alega o Representante, em suma, que a referida Lei padece de inconstitucionalidade formal (vício de iniciativa) e material (separação de poderes), violando os artigos 7º, 112, § 1º, e 145, II, III e VI da CERJ, ao discriminar a forma de atuação da Secretaria de Saúde, criando despesa sem indicação da fonte de custeio, imiscuindo-se, assim, na gestão do Executivo e de suas políticas públicas. Assevera que não é dado ao Poder Legislativo criar, mediante lei, obrigação que é de competência do Poder Executivo, por se tratar de tema relacionado à gerência da saúde pública. 2 . De fato, como registrado pelo Parquet, "o conjunto legislativo atacado viola esfera reservada ao Executivo, ao imiscuir-se no estabelecimento de programa público, com estabelecimento de obrigações que acarretam reflexos orçamentários que se protraem no tempo, além de criar atribuição expressa a órgãos inseridos na estrutura administrativa municipal, em violação aos artigos 112, § primeiro, inciso II, alínea a, e 145, VI, a, ambos da Carta Estadual." 3. Nesse passo, evidente o vício de iniciativa e a violação ao princípio da separação dos poderes, a evidenciar a inconstitucionalidade da norma em tela. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE .

(TJ-RJ - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: 0084378-15.2022.8.19 .0000 202200700393, Relator.: Des(a). BENEDICTO ULTRA ABICAIR,

Data de Julgamento: 04/12/2023, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, Data de Publicação: 07/12/2023)

O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro também julgou inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que criava programa público, por entender que a norma estabelecia atribuições para órgãos da estrutura administrativa municipal, violando a esfera de competência reservada ao Executivo.

Portanto, o Projeto de Lei nº 672/2025 padece de vício de iniciativa, violando o princípio da separação dos poderes e as regras de competência legislativa, o que o torna formalmente inconstitucional.

II.2. DO MÉRITO

A justificativa do projeto demonstra a nobre preocupação do autor com a saúde e a segurança alimentar de uma parcela vulnerável da população. A criação de políticas públicas que amparem cidadãos com doenças crônicas, como o diabetes, é uma medida de grande valor social e alinhada aos princípios da dignidade da pessoa humana e do direito à saúde.

O mérito da proposta é, sem dúvida, louvável e digno de aplausos. Contudo, a excelência da finalidade não tem o condão de sanar vícios de natureza constitucional. A forma pela qual se pretende instituir o programa é juridicamente inadequada, pois desrespeita a repartição de competências estabelecida pela Constituição.

III. VOTO DO RELATOR

Diante do exposto, e com fundamento na análise de constitucionalidade que aponta **vício de iniciativa insanável** e **violação ao princípio da separação dos poderes**, o voto deste relator é pela **INCONSTITUCIONALIDADE** e, consequentemente, pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei nº 672/2025.

Sugere-se, por fim, que o nobre autor da proposta, caso deseje ver sua meritória iniciativa implementada, utilize o instrumento da **Indicação Legislativa** para apresentar a sugestão ao Chefe do Poder Executivo, a quem compete a iniciativa para projetos dessa natureza.

É o voto.

Palácio Padre Miguelinho, Natal/RN, 16 de dezembro de 2025.

HELTONY HENRIQUE OLIVEIRA DA COSTA

Vereador – PL / Natal-RN

vereadortonyhenrique@gmail.com