COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL

PROJETO DE LEI 512/2025
AUTORIA: VEREADOR ROBSON CARVALHO
RELATOR: VEREADOR PRETO AQUINO

NORMA PROGRAMÁTICA. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INVASÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO. PARECER DESFAVORÁVEL.

RELATÓRIO

De autoria do Senhor Vereador Robson Carvalho, o Projeto de Lei n. 512/2025 dispõe sobre a criação do Programa de Defesa Pessoal para Mulheres (PDPM) no Município de Natal, estabelece seus objetivos, diretrizes, e dá outras providências.

Compulsando os autos do processo legislativo, verifica-se que a proposição cria uma obrigação positiva ao Poder Executivo, notadamente por ser norma de natureza programática, além de impor obrigação direta às Secretarias Municipal da Mulher, além de criar prazo para regulamentação, nos termos do previsto nos artigos 5º e 6º, da proposição, vejamos:

> Art. 5º. Compete ao Poder Executivo Municipal, por meio da Secretaria Municipal da Mulher:
> I - regulamentar o conteúdo programático, metodologia, carga horária e demais aspectos técnicos dos cursos:
> II - estabelecer critérios de acesso, com prioridade para mulheres em situação de vulnerabilidade social ou vítimas de violência;
> III - assegurar condições de acessibilidade, segurança e bem-estar das participantes;
> IV - promover campanhas de divulgação do Programa, inclusive em meios digitais e comunitários;
> V - capacitar periodicamente os profissionais envolvidos na execução do Programa.

> Art. 6º. O Poder Executivo regulamentará esta Lei, no que couber, no prazo de 90 (noventa) dias a contar da data de sua publicação.

Justificativa anexa.

O Projeto é desacompanhado de estimativa de impacto financeiro e orçamentário, apesar de criar uma obrigação positiva e implicar em dispêndio financeiro para o Poder Executivo.

É o que importa relatar.

FUNDAMENTAÇÃO

De acordo com o artigo 169 do Regimento Interno desta Casa Legislativa, é o Projeto de Lei a proposição adequada para a discussão e regulamentação da matéria, uma vez que o tema não seria apropriado para PLC, restando, por exclusão, o Projeto de Lei Ordinária para tanto.

De plano, verifica-se que a proposição em apreço é maculada por vício de iniciativa, que em nada compromete a seriedade do tema ou lhe diminui a importância. Entretanto, o referido vício não pode ser objeto de convalidação e não poderia, em nenhuma hipótese, passar despercebido nesta primeira análise, que recai sobre a constitucionalidade e a legalidade.

In casu, tem-se evidente vício de inconstitucionalidade do tipo formal, isto porque ao instituir norma programática acaba por violar a norma contida no artigo 55, incisos VI, XI da Lei Orgânica do Município, além de romper com a necessária harmonia entre os Poderes, que só existe em razão da separação destes, vejamos:

> Art. 55. Compete privativamente ao Prefeito:
> VI - dispor sobre a organização o funcionamento da administração municipal, na forma da Lei;
> XI - planejar e promover execução de serviço público municipal;

Ao criar toda uma política pública, por meio de lei de iniciativa parlamentar, há a invasão de competência privativa do Chefe do Executivo. Ao passo que, a proposição ainda distribui competências de atuação à entes que são subordinados exclusivamente ao Poder Executivo, a despeito de suas secretarias (Secretaria Municipal da Mulher).

A violação das normativas relacionadas à separação de poderes pode ensejar a violação de um bem jurídico ainda mais caro, que parte do princípio da separação dos Poderes

e o Pacto Federativo, e compromete inclusive o próprio regime democrático, nos termos do artigo 60, parágrafo 4º, inciso III da CF/88.

A discussão sobre a norma programática de iniciativa parlamentar possui entendimento jurisprudencial consolidado e pacífico pela inconstitucionalidade, vejamos:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 3.739, de 26 de novembro de 2020, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a política municipal de proteção dos direitos das pessoas com transtorno do espectro autista. Vício de iniciativa. Cabe, privativamente, ao Executivo a iniciativa legislativa na matéria de servidores públicos e seu regime jurídico. Presença do vício apontado, apenas em relação ao art. 5º ao determinar que a instituição de horário especial para servidores municipais que tenham sob sua responsabilidade e cuidados, cônjuge, filho ou dependente com deficiência de transtorno do espectro autista. Reconhecimento de inconstitucionalidade por vício de iniciativa apenas do art. 5º, por afronta aos arts. 5º, 24, § 2º, 4, da CE. Quanto ao mais, compete a todos os poderes do Estado – e não apenas ao Poder Executivo – a adoção de medidas visando à mais ampla proteção e inclusão social das pessoas portadoras do transtorno do espetro autista e outras deficiências. Promoção do princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado Brasileiro (art. 1º, III, da CF). Organização administrativa. Permite contrato ou convênio entre o poder público e pessoas jurídicas de direito privado para cumprimento de diretrizes firmadas. Afronta à separação dos poderes no que se refere ao parágrafo único, do art. 2º. Matéria de gestão administrativa. Inconstitucionalidade por ofensa aos arts. 5º, 47, inciso XIV e 144 da CE. Ação procedente, em parte. (TJ-SP - ADI: 22982903720208260000 SP 2298290-37.2020.8.26.0000, Relator: Evaristo dos Santos, Data de Julgamento: 18/08/2021, Órgão Especial, Data de Publicação: 19/08/2021)

Ainda, no que pertine à criação de despesas, cumpre destacar a imposição contida no artigo 113 do ADCT da CF/88, que impõe ao propositor indicar a estimativa de impacto financeiro e orçamentário, vejamos: "*Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro*."

A despeito do artigo 6º da proposição, que cria um prazo para regulamentação, também é consolidado o entendimento da Corte Suprema quanto à inconstitucionalidade deste tipo de dispositivo, a saber:

> Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 1.601/2011, do Estado do Amapá. Instituição da Política Estadual de Prevenção, Enfrentamento das Violências, Abuso e Exploração Sexual de Crianças

> e Adolescentes. Preliminar. Ausência de impugnação específica dos dispositivos da lei questionada. Não conhecimento, em parte. Art. 9º. Estabelecimento de prazo para o Poder Executivo regulamentar as disposições legais constantes de referido diploma normativo. Impossibilidade. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. 1. Recai sobre o autor das ações de controle concentrado de constitucionalidade o ônus processual de indicar os dispositivos impugnados e realizar o cotejo analítico entre cada uma das proposições normativas e os respectivos motivos justificadores do acolhimento da pretensão de inconstitucionalidade, sob pena de indeferimento da petição inicial, por inépcia. 2. Não se mostra processualmente viável a impugnação genérica da integralidade de um decreto, lei ou código por simples objeção geral, insuficiente, para tanto, a mera invocação de princípios jurídicos em sua formulação abstrata, sem o confronto pontual e fundamentado entre cada um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de controle. **3. Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de dispositivos normativos que estabeleçam prazos, ao Poder Executivo, para apresentação de projetos de lei e regulamentação de preceitos legais, por violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República.** 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida em parte e, nessa extensão, pedido julgado procedente. (ADI 4728, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 10-12-2021 PUBLIC 13-12-2021)

Portanto, não é possível deduzir outra conclusão senão pela **ilegalidade e inconstitucionalidade da proposta em apreço**, diante de incontestável vício de iniciativa, criação de despesa sem a demonstração do impacto e previsão orçamentária, bem como, pela fixação de prazo para regulamentação.

VOTO

Portanto, no que me compete examinar, opino **DESFAVORAVELMENTE** ao Projeto de Lei n. 512/2025, sendo assim, **voto contrário** à proposição apresentada pelo Vereador Robson Carvalho.

Natal/RN, 28 de Janeiro de 2026.

PRETO AQUINO
Vereador Relator