



# Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

## PARECER COMISSÃO JUSTIÇA, REDAÇÃO, FINANÇAS E ORÇAMENTOS.

X Projeto de Lei nº 102/25 – “Dispõe sobre a Instituição do Programa Municipal De Acompanhamento E Prevenção Ao Diabetes No Município De São Pedro e dá outras providências.”

A competência do Município para legislar sobre a matéria decorre do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal de 1988, bem como do artigo 15 da Lei Orgânica do Município de São Pedro, por se tratar de tema de interesse local.

No que se refere à iniciativa legislativa, também não há impedimentos legais, uma vez que a proposição versa sobre assunto de iniciativa comum dos parlamentares e do chefe do Executivo, nos termos do artigo 47 da Lei Orgânica do Município.

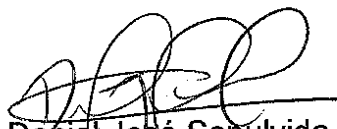
X Destarte, submetido à análise jurídica e técnica, esta Comissão Permanente conclui que não há nada a opor quanto aos aspectos regimentais, da constitucionalidade, da legalidade e do mérito da matéria em estudo.


Isso posto, com a aquiescência dos demais componentes, seguindo a relatoria, emite **PARECER FAVORÁVEL** à presente proposição, julgando-a apta a ser apreciada pelo Plenário desta Edilidade.

É o parecer.

São Pedro, 01 de setembro de 2025.

Sala das Comissões,

  
Daniel José Sepulveda  
Presidente

  
Albiño Antunes  
Relator

  
Cristiano Duarte Neto  
Secretário



# Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

## Relatório.

Trata-se de **Projeto de Lei nº 102/25** – “Dispõe sobre a Instituição do Programa Municipal De Acompanhamento E Prevenção Ao Diabetes No Município De São Pedro e dá outras providências.”

A competência do Município para legislar sobre a matéria decorre do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal de 1988, bem como do artigo 15 da Lei Orgânica do Município de São Pedro, por se tratar de tema de interesse local.

No que se refere à iniciativa legislativa, também não há impedimentos legais, uma vez que a proposição versa sobre assunto de iniciativa comum dos parlamentares e do chefe do Executivo, nos termos do artigo 47 da Lei Orgânica do Município.

Ao analisar o Projeto de Lei em epígrafe, acompanhado das respectivas exposições de motivos, conclui-se estar devidamente amparado na legislação pertinente.

Verifica-se que atende aos requisitos legais e não possui vícios que impeça sua apreciação em Plenário.

São Pedro, 01 de setembro de 2025.

**Albino Antunes**  
Relator



# Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

**PARECER JURÍDICO Nº: 074/2025**

**Assunto:** PROJETO DE LEI Nº 102/2025 – DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA MUNICIPAL DE ACOMPANHAMENTO E PREVENÇÃO AO DIABETES NO MUNICÍPIO DE SÃO PEDRO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

**Autores:** Vereador Carlos Eduardo Oliveira – “Du Sorocaba”; e Vereador Aldo Alves da Silva – “Aldo Enfermeiro”.

***EMENTA:** Projeto de lei ordinária – Autoria parlamentar – Institui o Programa Municipal de Acompanhamento e Prevenção ao Diabetes – Matéria de competência legislativa concorrente em saúde (arts. 23, II, 30, I e II, e 196 da CF/88) – Iniciativa legislativa legítima – Norma de caráter programático – Inexistência de vício de iniciativa – Constitucionalidade e juridicidade reconhecidas – Inconstitucionalidade parcial do art. 5º, por fixar prazo ao Executivo para regulamentação, em afronta ao princípio da separação dos Poderes – Possibilidade de adequação por emenda modificativa – Projeto apto à tramitação, ressalvado o dispositivo inconstitucional.*

## I. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária, de iniciativa dos Ilustres Vereadores mencionados em epígrafe, enquanto representantes do Poder Legislativo local, que visa dispor sobre a instituição do “Programa Municipal de Acompanhamento e Prevenção ao Diabetes”, no âmbito do Município de São Pedro.

Neste sentido, observa-se que a propositura tem por finalidade estabelecer diretrizes gerais para a criação e execução de programa municipal voltado à prevenção, diagnóstico precoce, acompanhamento clínico e educação em saúde para pessoas com diabetes ou com risco de desenvolvê-lo

Na justificativa, os autores destacam que o diabetes é uma das doenças crônicas mais prevalentes no Brasil, afetando milhões de pessoas e sendo responsável por complicações graves, como doenças cardiovasculares, cegueira e amputações. Desta forma, busca-se a criação de um programa permanente de acompanhamento e prevenção, garantindo que os pacientes recebam atendimento regular, educação em saúde e orientação adequada para o controle da doença, além de promover a prevenção entre aqueles que ainda não desenvolveram o diabetes, mas apresentam fatores de risco.

É o relatório, passo a opinar.

## II. ANÁLISE JURÍDICA

### II.1 – DA CONSTITUCIONALIDADE GERAL DA PROPOSITURA



# Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

Inicialmente, não se verifica qualquer vício de competência na propositura em análise.

A Constituição Federal de 1988 atribui aos Municípios competência legislativa para tratar de matérias que envolvam interesses locais, suplementando as normas federais e estaduais quando necessário. Nesse sentido, o art. 30, incisos I e II<sup>1</sup>, estabelece que compete aos Municípios “*legislar sobre assuntos de interesse local*” e “*suplementar a legislação federal e estadual no que couber*”.

A saúde pública, por sua vez, constitui competência comum dos entes federativos, nos termos do art. 23, inciso II, da CF/88, sendo a regulamentação suplementar e a execução descentralizada princípios fundamentais do Sistema Único de Saúde (SUS), conforme previsto nos arts. 196 a 200 da Carta Magna. Ademais, o art. 198 da CF estrutura o SUS com base na descentralização e participação da comunidade, o que reforça a legitimidade do Município para criar políticas públicas locais de saúde, sobretudo no campo da prevenção.

No caso em tela, é possível aferir que o 'Programa Municipal de Acompanhamento e Prevenção ao Diabetes', conforme delineado na propositura, materializa o dever constitucional do Município de promover a saúde pública, ao assegurar ações integradas de prevenção, diagnóstico precoce e acompanhamento contínuo a pessoas com diabetes ou em situação de risco, contribuindo também para a promoção da cidadania, a redução de desigualdades e a proteção da vida, em plena consonância com os princípios da dignidade da pessoa humana e da eficiência na gestão do Sistema Único de Saúde.

No que se refere à iniciativa legislativa, em que pese ser corriqueira a controvérsia acerca da possibilidade de deflagração de projeto de lei que cria/institui políticas públicas pelo Poder Legislativo, entendo que não há vício na propositura ora analisada.

Isto porque a análise da constitucionalidade da iniciativa do Projeto de Lei nº 102/2025 deve considerar os limites estabelecidos pela Constituição Federal e pela Constituição do Estado de São Paulo no que se refere à reserva de iniciativa legislativa.

Com efeito, o art. 61 da CF/1988 estabelece que a iniciativa das leis ordinárias e complementares cabe, como regra, a qualquer membro ou comissão do Poder Legislativo, além de outras autoridades e entes legitimados. As exceções a essa regra estão previstas no §1º do mesmo dispositivo, que reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa de leis que disponham sobre matérias como criação de cargos públicos, estrutura da administração, regime jurídico de servidores, matérias orçamentárias, dentre outras.

Cabe ressaltar que se trata de rol taxativo, cujo conteúdo deve ser interpretado de forma restritiva, conforme fixado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 917 da Repercussão Geral (ARE 878.911 RG), ocasião em que a Corte decidiu que não configura vício

<sup>1</sup> Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e estadual no que couber



# Câmara Municipal de São Pedro

## Estado de São Paulo

de iniciativa lei de origem parlamentar que, ainda que crie despesa, não trate da estrutura ou da atribuição de órgãos da Administração nem do regime jurídico de seus servidores:

*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." (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)*

No plano estadual, a Constituição do Estado de São Paulo, em seu art. 47, reforça essa sistemática ao prever as hipóteses de iniciativa exclusiva do Governador. O dispositivo não apenas repete, em linhas gerais, as matérias de iniciativa reservada previstas na Constituição Federal, como também reafirma que o Chefe do Executivo detém competência privativa para propor leis que versem sobre estrutura administrativa, cargos, servidores, orçamento e demais atos típicos de gestão. Tal norma, por simetria, também serve de parâmetro para a análise da constitucionalidade de projetos de lei de iniciativa parlamentar em âmbito municipal.

No caso específico do Município de São Pedro, a Lei Orgânica local também trata da reserva de iniciativa legislativa em seu art. 49, estabelecendo que são de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica; regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadorias de servidores do Poder Executivo; estrutura e atribuições das secretarias e órgãos da administração; bem como matérias orçamentárias, financeiras e concessão de auxílios ou subvenções.

Da leitura conjugada desses dispositivos, infere-se que a restrição à iniciativa parlamentar abrange apenas matérias de organização interna do Poder Executivo, estrutura administrativa, servidores, finanças públicas e atos de gestão vinculada.

No caso do Projeto de Lei nº 102/2025, entendo que a iniciativa parlamentar é legítima, pois a proposição não interfere diretamente na organização administrativa do Poder Executivo nem cria ou altera cargos, funções ou estruturas da Administração, tratando-se de norma de natureza programática, que estabelece diretrizes gerais para a formulação de política pública voltada à prevenção e ao acompanhamento do diabetes, em benefício da população em situação de vulnerabilidade, nos termos dos arts. 6º, 23, II, 30, I e II e 196 da CF/88.

Ademais, a proposta se limita a enunciar objetivos, princípios e metas que orientam a atuação do Município na área da saúde, cabendo ao Poder Executivo a regulamentação do



# Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

programa e a definição dos meios concretos de sua execução, no exercício de sua discricionariedade administrativa. Assim, não se verifica, em princípio, invasão indevida da competência reservada ao Executivo, mas sim o legítimo exercício da função indutora e normativa do Poder Legislativo local, razão pela qual não há vício formal de iniciativa, ressalvada fundamentação diversa.

Conforme já aventado acima, a jurisprudência da Suprema Corte oferece respaldo à iniciativa parlamentar em casos como o presente. Na ADI 4723/AP, discutiu-se a constitucionalidade da Lei Estadual nº 1.597/2011 do Amapá, de origem parlamentar, que instituiu a “Casa de Apoio aos Estudantes e Professores provenientes do interior do Estado”, com o objetivo de oferecer suporte logístico e social a estudantes e docentes deslocados para a capital. Alegava-se vício de iniciativa, sob o argumento de que a lei criaria encargos para a Administração Pública. O STF, no entanto, julgou a ação improcedente, assentando que a norma não criou, extinguiu ou alterou órgãos da Administração Pública, nem invadiu a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo, por se tratar de política pública voltada à concretização de direitos sociais constitucionais, notadamente o direito à educação (art. 6º da CF/88). O Ministro Edson Fachin, relator da decisão, destacou que:

*“Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. [...] Não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição.” (ADI 4723/AP, j. 22.06.2020).*

Ademais, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem reiteradamente reconhecido que não há vício de iniciativa em leis municipais de iniciativa parlamentar que instituem programas ou estabelecem diretrizes de políticas públicas, desde que observadas algumas balizas constitucionais.

A título de exemplo, no julgamento da ADI nº 2394018-66.2024.8.26.0000, o Órgão Especial do TJSP reconheceu, em linhas gerais, a constitucionalidade de norma municipal de iniciativa parlamentar que instituiu programa de desenvolvimento da saúde mental nas escolas. Na ocasião, assentou-se que a instituição de políticas públicas de saúde por meio de lei de autoria legislativa é compatível com a ordem constitucional, desde que não implique interferência na estrutura administrativa do Executivo, não crie atribuições a órgãos específicos nem altere o regime jurídico de servidores, em consonância com a jurisprudência firmada pelo STF no Tema 917 da repercussão geral. Assim consignou a Corte:

*Ação Direta de Inconstitucionalidade de autoria da Prefeita do Município de Poá questionando a Lei nº 4.456, de 16 de outubro de 2024, que “Institui o programa de desenvolvimento da saúde mental e inteligência emocional, a ser desenvolvido nas escolas públicas da rede municipal de ensino de Poá e dá outras providências”. Alegação de vício de iniciativa e violação à separação de Poderes. 1. Matéria de saúde pública e educação, que não estão entre aquelas cuja iniciativa legislativa compete exclusivamente ao chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 24, § 2º, c.c. art. 144,*



# Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

*ambos da Constituição Estadual e da tese fixada pelo STF, para fins de repercussão geral, no Tema 917 daquela Corte. Texto normativo que visa concretizar direito social, assegurando a proteção à saúde. Inteligência do art. 6º, caput, da CF. 2. Inconstitucionalidade, contudo, da expressão "Secretaria Municipal de Educação", inserida no artigo 4º e no seu parágrafo único. Imposição de obrigação ao órgão da Administração Pública Municipal, em clara ofensa aos artigos 5º, 47 e 144 da Carta Bandeirante. Precedentes deste C. Órgão Especial. Pedido parcialmente procedente. (TJSP; ADI 2394018-66.2024.8.26.0000; Rel. Des. Fábio Gouvêa; Órgão Especial; j.28.05.2025).*

Ainda nessa linha, o Tribunal Bandeirante julgou parcialmente procedente a ADI nº 2328689-10.2024.8.26.0000, proposta pelo Prefeito do Município de Mauá contra a Lei Municipal nº 6.233/2024, que instituiu o "Programa Municipal de Teleassistência". Na ocasião, o Órgão Especial entendeu que normas programáticas, genéricas e abstratas, ainda que envolvam matéria de saúde ou assistência social e impliquem eventual aumento de despesa, não padecem de vício de iniciativa nem violam a separação de poderes, desde que não interfiram na organização administrativa nem imponham atribuições específicas ao Executivo. Apenas o artigo 4º da aludida lei, que designava expressamente a secretaria responsável e disciplinava obrigações concretas, foi declarado inconstitucional:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL Nº 6.233, DE 1 DE JULHO DE 2024, QUE "INSTITUI O "PROGRAMA MUNICIPAL DE TELEASSISTÊNCIA" NO MUNICÍPIO DE MAUÁ, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS" – NORMAS PROGRAMÁTICAS, GENÉRICAS E ABSTRATAS EM MATÉRIA DE SAÚDE PÚBLICA E DE ASSISTÊNCIA SOCIAL CONSTITUCIONALIDADE, MESMO QUANDO CRIA OU AUMENTA DESPESAS PARA A ADMINISTRAÇÃO LOCAL, POIS TAIS MATÉRIAS NÃO ESTÃO ENTRE AQUELAS CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA COMPETE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, NOS TERMOS DO ART. 24, § 2º, C.C. ART. 144, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E DA TESE FIXADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, PARA FINS DE REPERCUSSÃO GERAL, NO TEMA 917 DAQUELA CORTE SUPREMA ART. 4º DA LEI IMPUGNADA - ESTABELECIMENTO DA FORMA COM QUE SE DARÁ A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA, DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL ENCARREGADOS DE IMPLEMENTÁ-LO E DE SUAS OBRIGAÇÕES INCONSTITUCIONALIDADE, POR INGRESSAREM NO CAMPO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, MATÉRIA CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA COMPETE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5º, 24, § 2º, ITEM 2, 47, INCISOS II, XIV E XIX, ALÍNEA "A", E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. (TJSP – Órgão Especial - ADI nº 2328689-10.2024.8.26.0000; Rel. Des. Matheus Fontes; julgado em 19/02/2025; publicado em 20/02/2025)*

No mais, com exceção ao artigo 5º (que será abordado a seguir), não se verificam vícios materiais de inconstitucionalidade na propositura, uma vez que a instituição do programa ora



# Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

analisado não afronta princípios ou normas fundamentais da Constituição Federal ou da Constituição Estadual.

## II.2 - DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 5º (FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO)

O art. 5º do Projeto de Lei nº 102/2025 estabelece que a regulamentação da norma deverá ocorrer "no prazo de 60 dias". Tal previsão, embora bem-intencionada do ponto de vista da efetividade normativa, incorre em vício de inconstitucionalidade, por violar o princípio da separação dos Poderes e a reserva de administração conferida ao Chefe do Executivo.

Conforme sedimentado pelo Órgão Especial do TJSP, "não cabe ao Poder Legislativo fixar prazo para o Poder Executivo regulamentar norma" (TJSP, ADI nº 2020123-48.2024.8.26.0000, j. 26.02.2025), haja vista que tal prática configura ingerência indevida do Legislativo sobre a esfera de competência privativa do Executivo, pois compromete o juízo de conveniência e oportunidade inerente à função administrativa.

O Supremo Tribunal Federal já firmou idêntico entendimento no julgamento da ADI 4727 (Rel. Min. Gilmar Mendes), reforçando que a Constituição Federal atribui ao Executivo o papel de chefe da Administração, com liberdade para definir o momento e o modo de implementação das normas, nos termos do art. 84, II, da CF/88.

À luz desses precedentes, impõe-se o reconhecimento da inconstitucionalidade da expressão que impõe prazo ao Executivo no art. 5º do Projeto de Lei em exame.

Neste passo, recomenda-se a apresentação de emenda legislativa com o objetivo de adequar a redação do art. 5º, suprimindo a imposição de prazo certo, mas preservando a orientação de que tal regulamentação se dará nos termos a serem definidos pelo Poder Executivo, respeitando-se sua margem de discricionariedade administrativa.

A técnica legislativa apropriada, neste caso, é a da Emenda Modificativa, conforme classificação regimental:

*Artigo 155 – Emenda é a proposição apresentada como acessório de outra*

*§ 1º - As Emendas podem ser Supressivas, Substitutivas, Aditivas, Modificativas, Aglutinativas e de Correção: I - Emenda Supressiva é a que visa suprimir, em parte ou no todo, o artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item do projeto; II - Emenda Substitutiva é a que deve ser colocada em lugar do artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item do projeto; III - Emenda Aditiva é a que deve ser acrescentada aos termos do artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item do projeto; **IV - Emenda Modificativa é a que se refere apenas à redação do artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item, sem alterar a sua substância;** V - Emenda Aglutinativa é a que determina a fusão de dois ou mais dispositivos sobre a mesma matéria; VI - Emenda de Correção é a que tem por objetivo proceder à correção*



# Câmara Municipal de São Pedro

## Estado de São Paulo

*de erros gramaticais, de numeração de artigos, parágrafos, incisos ou alíneas, além de outros, e é atribuição da Comissão de Justiça, Redação, Finanças e Orçamentos.*

Sugere-se, portanto, a apresentação de Emenda Modificativa para ajustar a redação do art. 5º, eliminando a fixação de prazo e mantendo a coerência normativa da proposição, em consonância com os limites constitucionais da função legislativa.

### III. DOS REQUISITOS LEGAIS DE TRAMITAÇÃO E APROVAÇÃO DO PROJETO

Além disso, o projeto deverá ser analisado pelas seguintes Comissões Permanentes da Câmara Municipal:

- Comissão de Justiça, Redação, Finanças e Orçamento, responsável pela análise da constitucionalidade, legalidade, redação e impacto financeiro da proposta (art. 54 do RICM).
- Comissão de Educação, Cultura, Saúde, Meio Ambiente, Esportes, Turismo, Assistência Social, Obras e Serviços Públicos, Indústria, Comércio, Agricultura, Atividades Privadas e Segurança Municipal, que analisará os aspectos relacionados à política pública proposta (art. 55 do RICM).

Por fim, o quórum para deliberação pelo Plenário desta Casa para os casos em apreço é o de maioria simples, nos termos do artigo 193, §1º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Pedro, devendo obedecer a dois turnos de discussão e votação, ou turno único na hipótese de aprovação de regime de Urgência Especial.

### IV. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opino:

a) pela **PARCIAL INCONSTITUCIONALIDADE** do Projeto de Lei nº 102/2025, tão somente em relação ao art. 5º, o qual impõe indevidamente prazo ao Chefe do Poder Executivo para regulamentação da norma, violando o princípio constitucional da separação dos Poderes, recomendando-se, para a correção do vício, a elaboração de **Emenda Modificativa** que adeque a redação do dispositivo, conforme fundamentado neste parecer;

b) pela **CONSTITUCIONALIDADE E VIABILIDADE JURÍDICA** no tocante aos demais aspectos formais e materiais do Projeto de Lei nº 102/2025, que se apresenta compatível com a ordem constitucional vigente, reunindo condições para prosseguir em seu trâmite regimental nesta Egrégia Casa Legislativa.

Destaco, por derradeiro, que o presente parecer jurídico é manifestação técnica de caráter opinativo e consultivo, servindo como norte basilar de modo a evitar, eventualmente, potencial ofensa à legislação vigente, restando ressalvada ainda a análise das Comissões Regimentais, e cabendo aos nobres Vereadores a análise e deliberação quanto ao seu mérito.

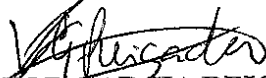


# Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

É o parecer, salvo melhor juízo.

São Pedro/SP, 22 de agosto de 2025.

  
**VICTOR GARCIA REIGADA**  
**ADVOGADO LEGISLATIVO**  
**OAB/SP Nº 410.485**