



Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

Paraty, Cidade Histórica, Cidade Criativa da Gastronomia e Patrimônio Mundial de Cultura e Biodiversidade - UNESCO



ASSESSORIA JURÍDICA – PARECER N.º 52/2025

Processo: 1581/2025 – PL 95/2025

Autoria: Vagno Martins da Cruz

Solicitante: Secretaria Legislativa

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. SISTEMA MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. EXAME JURÍDICO. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE CONDICIONADA À OBSERVÂNCIA DA RECOMENDAÇÃO.

1. Relatório

Trata-se de solicitação de parecer jurídico encaminhado a esta Procuradoria referente ao Projeto de Lei n.º 95/2025, de autoria do Vereador Vagno Martins da Cruz, que “institui o Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Paraty – SISAN/Paraty, em conformidade com a Lei Federal nº 11.346/2006, e dá outras providências”.

A proposição foi protocolada no dia 18/09/2025 (protocolo n.º 1592/2025), contendo o Projeto de Lei e respectiva justificativa. Consta nos autos que no dia 29/09/2025 foi lida em Plenário, durante a 25ª Sessão Ordinária, bem como que encaminhada ao Departamento Jurídico no dia 30/09/2025.

É o relatório.

2. Fundamentação

2.1. Amplitude da análise jurídica

Inicialmente, destaco que o parecer jurídico é manifestação técnica de caráter consultivo e opinativo, destinado a assegurar constitucionalidade, juridicidade e técnica normativa às proposições legislativas, conferindo segurança institucional às atividades do Parlamento, respeitada a competência das Comissões Regimentais e a soberania



Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

Paraty, Cidade Histórica, Cidade Criativa da Gastronomia e Patrimônio Mundial de Cultura e Biodiversidade - **UNESCO**



do Plenário para análise e deliberação a respeito do mérito, na forma do art. 110 da Resolução n.º 432/2024¹ - Regimento Interno da Câmara Municipal de Paraty.

Logo, o exame jurídico se limitará as questões de ordem jurídica quanto à constitucionalidade e à legalidade da proposição, sem adentrar nas razões que a motivaram ou de sua relevância social, que não podem ser objeto de análise desta Procuradoria já que pertencentes ao campo da política, cuja competência é exclusiva dos membros e comissões do Poder Legislativo.

A constitucionalidade e a legalidade de uma proposição legislativa devem ser avaliadas sob dois aspectos: o formal (compatibilidade do procedimento com as normas que regem o processo legislativo); e o material (compatibilidade do conteúdo com a legislação vigente). Passa-se, assim, aos respectivos exames.

2.2. Quanto à forma

2.2.1. Competência legislativa

O modelo federativo tem como característica a descentralização do poder político e a autonomia dos entes federados, o que é positivado no art. 18 da Constituição Federal². Por conseguinte, o texto constitucional define um sistema de repartição de competências, por meio do qual divide atribuições (administrativas e legislativas) entre os entes que compõe a República, para que cada um atue dentro de uma esfera pré-desenhada pela Constituição. O desrespeito dessas normas gera inconstitucionalidade formal orgânica.

Nesse contexto, necessário examinar se o ente municipal está autorizado a legislar em relação ao conteúdo do Projeto de Lei em apreço. Tratando-se de segurança alimentar e nutricional, a matéria está inserida no contexto de saúde pública e assistência social.

Foi atribuído ao Município, no exercício da competência comum, cuidar da saúde e assistência pública; fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; bem como combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos, nos termos do art. 23, incs. II, VIII e X, da Constituição da República³.

¹ Artigo 110. Plenário é o órgão deliberativo e soberano da Câmara, constituído pela reunião dos Vereadores em exercício, em local, forma e número estabelecidos neste Regimento.

² Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

³ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; [...] VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; [...] X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;



Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

Paraty, Cidade Histórica, Cidade Criativa da Gastronomia e Patrimônio Mundial de Cultura e Biodiversidade - UNESCO



Ademais, o art. 30, inc. VII, Constituição Federal⁴, impõe ao Município prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população.

A competência legislativa para editar normas a respeito de saúde pública é concorrente, nos termos do art. 24, inc. XII, da Constituição Federal⁵. Nesse aspecto, o Município atua no plano da normatização suplementar, na forma do art. 30, inc. II, da Constituição Federal⁶ e art. 7º, inc. II, da Lei Orgânica.

Além disso, verifica-se que a matéria analisada diz respeito a interesse local, circunstância que induz a competência legislativa municipal, nos termos do art. 30, inc. I, da Constituição Federal⁷; norma reproduzida no art. 358, inc. I, da Constituição Estadual e no art. 7º, inc. I, da Lei Orgânica de Paraty.

Dessa forma, entende-se que há competência legislativa municipal para editar normas e desenvolver políticas públicas referentes às ações de saúde, desde que nos limites do interesse local e em harmonia com a legislação federal e estadual.

Logo, não há inconstitucionalidade formal orgânica.

2.2.2. Iniciativa para deflagrar o processo legislativo

Verificada a competência, cumpre analisar a iniciativa, isto é, a legitimidade de quem deu início ao processo legislativo. Trata-se de proposição legislativa de origem parlamentar.

Em regra, cabe ao vereador a iniciativa de qualquer lei (iniciativa geral, comum ou concorrente), conforme dispõe o art. 41 da Lei Orgânica⁸ e o art. 214, § 1º, inc. III, do Regimento Interno, prerrogativa constitucional inerente ao mandato legislativo.

Contudo, existem exceções nas quais se reserva a possibilidade de dar início ao processo legislativo a determinada autoridade (iniciativa privativa, exclusiva ou reservada). Conforme entendimento consolidado no âmbito do Supremo Tribunal Federal, é vedada a interpretação ampliativa das hipóteses de iniciativa reservada, sob pena de esvaziamento da atividade legislativa parlamentar:

A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, **não se presume e nem comporta interpretação ampliativa**, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, **deve**

⁴ Art. 30. Compete aos Municípios: [...] VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

⁵ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

⁶ Art. 30. Compete aos Municípios: [...] II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

⁷ Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;

⁸ Art. 41 – A iniciativa das leis, cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do número de eleitores do Município.



Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

Paraty, Cidade Histórica, Cidade Criativa da Gastronomia e Patrimônio Mundial de Cultura e Biodiversidade - UNESCO



necessariamente derivar de normal constitucional explicita e inequívoca
(ADI-MC n.º 724, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.04.2001).

O desrespeito à hipótese de iniciativa reservada implica em inconstitucionalidade formal subjetiva.

No tocante ao Município de Paraty, as exceções são previstas nos arts. 43 e 44 da Lei Orgânica (iniciativa privativa do Prefeito e da Mesa Diretora, respectivamente). O Projeto em si não esbarra em nenhuma das hipóteses de iniciativa reservada.

O sistema se refere à política pública no campo da saúde pública e assistência social. A jurisprudência é pacífica quanto a possibilidade de elaboração de política pública por meio de Lei de iniciativa parlamentar:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A ACESSIBILIDADE DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA OU MOBILIDADE REDUZIDA À BRINQUEDOS E EQUIPAMENTOS URBANOS. INEXISTÊNCIA DE VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA OU DE VÍCIO MATERIAL. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. 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. 2. **Não ofende a separação de poderes a elaboração de política pública por lei de iniciativa parlamentar.** 3. Agravo regimental a que se nega provimento (Ag. Reg. no RE 1.482.513/SP, Rel. Min. Edson Fachin, STF, DJe 06.02.2025).

Representação de Inconstitucionalidade contra a Lei nº 5.130/2009 que “Cria o certificado de captação para repasse de recursos financeiros ao Fundo Municipal para Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente beneficiado com doações financeiras feitas por pessoas físicas e jurídicas dedutíveis no Imposto de Renda”. Alega-se na petição inicial a ocorrência de vício de iniciativa, a invasão de competência legislativa e a violação aos princípios da licitação e da razoabilidade. Matéria que não está inserida no rol de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. Lei que não cria órgãos, cargos ou novas atribuições para o Poder Executivo. **Possibilidade de deflagração do processo legislativo por iniciativa parlamentar. Lei que trata da implementação de políticas públicas de competência municipal.** Ausência de invasão, pelo município, de competência legislativa federal. Violação aos princípios da licitação e da razoabilidade que não restou caracterizada. Presunção de constitucionalidade das leis que não foi afastada. Desprovimento da representação (ADI n.º 0027511-75.2017.8.19.0000, Rel. Des. Claudio Brandão de Oliveira, Órgão Especial, TJ-RJ, DJe 03.09.2018).

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. LEI MUNICIPAL Nº 6.350, DE 4 DE MAIO DE 2018. INSTITUIÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA. INICIATIVA PARLAMENTAR. [...] 4) Não incidência, ao caso concreto, dos arts. 112, § 1º, II, “d” (que dispõe serem de iniciativa privativa do Governador as leis que disponham sobre criação e extinção de órgãos da administração pública, observado o disposto o artigo 145, caput, VI, da mesma Carta), e 145, caput, VI (que estabelece, em sua alínea “a”, que compete privativamente ao Governador do Estado dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração estadual, que não implicar aumento de



Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

Paraty, Cidade Histórica, Cidade Criativa da Gastronomia e Patrimônio Mundial de Cultura e Biodiversidade - **UNESCO**



despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos), ambos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. [...] 6) **Legislação em berlinda que em nada interfere na estrutura ou na atribuição dos órgãos da Administração Pública**, eis que, além de não gerar despesa para o Executivo, não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos, e não fixa a respectiva remuneração; não cria ou extingue Secretarias e órgãos da Administração Pública; não dispõe sobre servidores públicos civis ou militares, ou sobre os respectivos regimes jurídicos. 6.1) Ademais disso, a **legislação sub censura não possui eficácia concreta, limitando-se a traçar diretrizes gerais e abstratas sobre a política por ela instituída, que deverão ser concretizadas, oportunamente, por meio de regulamentação a ser operada pelo próprio Poder Executivo**. 7) Incidência do entendimento firmado pelo e. Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do seu Tema 917. Inexistência de usurpação de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, o que afasta o alegado vício de iniciativa. Precedentes do e. Supremo Tribunal Federal e deste c. Órgão Especial. 8) Afastado o vício de iniciativa, não há que se falar em violação ao princípio da separação dos poderes, contido no art. 7º, da Constituição Estadual. Precedente do e. Supremo Tribunal Federal. 9) A análise do texto normativo combatido demonstra que a Câmara Municipal se limitou a garantir à população em situação de rua os direitos sociais previstos no artigo 6º, da Constituição da República, não se tratando, pois, de criação de direitos, na medida em que estes emanam da própria Constituição, mas, sim, de lhes dar concretude. 9.1) Conforme entendimento do e. Supremo Tribunal Federal, não há invasão de competência quando o poder legislativo limita-se a explicitar o conteúdo de direito fundamental já expresso na Constituição. Precedente. 10) Improcedência da presente Representação (ADI n.º 0090342-57.2020.8.19.0000, Rel. Des. Werson Rêgo, Órgão Especial, TJ-RJ, j. 30.05.2022).

Além disso, o Supremo Tribunal Federal tem entendido que não ofende a separação dos poderes norma que visa concretizar direitos e princípios constitucionais:

AGRADO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CRIAÇÃO DO PROGRAMA CRECHE SOLIDÁRIA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRADO REGIMENTAL. 1. **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**. Precedentes. 2. **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**. Precedentes. 3. Agrado regimental a que se nega provimento (RE 1.282.228 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, 2ª Turma, STF, DJe 18.12.2020).

O Supremo Tribunal Federal tem entendimento firme de que **não há ofensa à separação dos poderes se a lei de iniciativa parlamentar busca apenas a concretização de princípios constitucionais** (Rlc. 67.710/SP, Rel. Min. Cristiano Zanin, STF).

Cumpre mencionar que a mera circunstância de demandar atuação positiva do Poder Executivo, com eventual geração de despesa, mesmo em caráter permanente, não é capaz de atrair a iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo para deflagrar



Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

Paraty, Cidade Histórica, Cidade Criativa da Gastronomia e Patrimônio Mundial de Cultura e Biodiversidade - UNESCO



o processo legislativo correspondente. A simples criação de despesa, por si só, não se traduz em usurpação de competência, conforme consta no Tema de Repercussão Geral n.º 917 do Supremo Tribunal Federal:

Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).

Na mesma linha de raciocínio, pertinente transcrever observação feita pelo Min. Roberto Barroso no julgamento do RE 1.279.225-MG:

Invalidar leis de iniciativa parlamentar que gerem quaisquer custos ao Poder Público configura **restrição excessiva ao exercício do poder normativo pelo Legislativo, caracterizando hipertrofia insustentável às hipóteses excepcionais de iniciativa reservada** à chefia do Poder Executivo. Afinal, editar leis quase sempre significa, ao menos em alguma medida, impor custos financeiros e obrigações aos seus órgãos executores (RE 1.279.225-MG, Rel. Min. Nunes Marques, Rel. p/ Acd. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, STF, DJe 05.06.2023).

Tratando-se de política pública, o Projeto de Lei deve ter como plano de fundo a definição de diretrizes, parâmetros, princípios e objetivos, em caráter abstrato, conferindo margem de discricionariedade para que o Poder Executivo a implemente.

Isso porque prevalece na doutrina e jurisprudência que atos de concretude cabem ao Poder Executivo (atos típicos de gestão, sujeitos ao juízo de conveniência e oportunidade. Nesse sentido, João Trindade Cavalcante Filho explica que “cabe ao Legislativo formular as políticas públicas em linhas gerais, e ao Executivo cabe operacionalizá-las, concretizando os objetivos traçados pelo legislador”.

Da mesma forma entende o Supremo Tribunal Federal:

Não entendo, assim, que a instituição do referido programa municipal de conscientização no trânsito, **em termos gerais e abstratos**, constitua questão de política de governo ou ato concreto de gestão, inexistindo ofensa material à regra da separação dos poderes ou vício formal de invasão a iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Embora a referida lei adote a nomenclatura de programa, o que faz, em realidade, é **dispor em termos gerais, criando apenas objetivos, diretrizes e parâmetros para a delineação de uma política pública** permanente sobre a instituição de campanha de conscientização no trânsito, atendendo, ademais, à peculiaridade local do município, que enfrenta altos índices de acidentes envolvendo transeuntes, conforme é possível aduzir da mencionada exposição de motivos. A norma atacada **não criou cronogramas rígidos para a implementação do referido programa, nem versou sobre o modo como eles deveriam ser concretizados, reservando ao Poder Executivo a prerrogativa de levar a efeito o cumprimento da norma editada**, de acordo com suas capacidades orçamentárias, de pessoal e de execução podendo ainda regulá-la por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar. Limitou-se o texto impugnado, portanto, a **estabelecer**



Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

Paraty, Cidade Histórica, Cidade Criativa da Gastronomia e Patrimônio Mundial de Cultura e Biodiversidade - UNESCO



diretrizes e objetivos no tocante à instituição do referido programa educativo. Não se verifica, dessa forma, caráter de ato de gestão, ou a necessária concretude no ato normativo impugnado, **elementos que seriam idôneos a justificar a declaração de constitucionalidade**, por ofensa à regra da separação dos poderes. Assim, nada mais fez a Câmara Municipal de Sorocaba do que exercer sua regular competência legislativa para tratar, de forma abstrata e geral, de assuntos de interesse local, nos termos do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal (RE 835.101/SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 21.08.2018).

Em atenção à redação proposta, destaca-se que os arts. 2º, 3º e 4º cumprem a finalidade orientada pela jurisprudência, não sendo identificada nenhuma irregularidade. Porém, necessário chamar atenção aos arts. 6º e 7º, que tratam, respectivamente, das atribuições do COMSEA-Paraty e da CAISAN-Paraty.

Com isso, o legislador ingressa na regulamentação de atribuições de órgãos vinculados ao Poder Executivo, matéria cuja iniciativa é exclusiva do Prefeito, na forma estabelecida pelo art. 43, inc. III, da Lei Orgânica⁹.

Segundo a doutrina e jurisprudência majoritária, os referidos dispositivos são acometidos de vício de iniciativa e violam a separação dos poderes. Nesse viés, João Trindade Cavalcante Filho sustenta que:

Nesse sentido, percebe-se uma nítida conexão entre políticas públicas e direitos fundamentais sociais, na medida em que a primeira é um meio para a efetivação dos segundos. A partir dessa definição, é possível notar que a **criação de uma política pública não se resume à instituição de um novo órgão, e até não pressupõe essa providência**. Ao contrário, a formulação de uma política pública consiste mais em estabelecer uma conexão entre as atribuições de órgãos já existentes, de modo a efetivar um direito social. [...] Perceba-se que, ao se adotar essa linha de argumentação, é **necessário distinguir a criação de uma nova atribuição** (o que é vedado mediante iniciativa parlamentar) da **mera explicitação e/ou regulamentação de uma atividade que já cabe ao órgão**.

Igualmente pertinente transcrever os seguintes julgados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.842/2022, DO MUNICÍPIO DE BENTO GONÇALVES. CONSELHO MUNICIPAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL. ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. VÍCIO INSANÁVEL. I - Lei Municipal nº 6.842/2022, do Município de Bento Gonçalves, que altera dispositivos atinentes ao Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural. II - Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que dispõe sobre atribuições do Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural, órgão consultivo, deliberativo, e de assessoramento, vinculado à Administração Municipal. A Câmara de Vereadores disciplinou a atuação de órgão de assessoramento e colaboração da Administração local, matéria cuja iniciativa legislativa compete

⁹ Art. 43 – São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Lei que disponham sobre: [...] III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública;



Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

Paraty, Cidade Histórica, Cidade Criativa da Gastronomia e Patrimônio Mundial de Cultura e Biodiversidade - UNESCO



privativamente ao Chefe do Poder Executivo. Afronta ao art. 60, II, d, da Constituição Estadual. III – Interferência em atribuições privativas do Chefe do Executivo, incluindo a direção superior da Administração, a competência para dispor sobre a sua organização e funcionamento, e a iniciativa legislativa reservada. Desrespeito às normas contida no art. 82, II, III e VII, da Constituição Estadual. IV - A caracterização do vício de iniciativa no processo legislativo também implica a violação do princípio da separação e independência dos Poderes no âmbito municipal, com previsão no artigo 10 da Constituição Estadual. V – A sanção, tácita ou expressa, do Chefe do Poder Executivo, não possui o condão de convalidar o vício de iniciativa. Precedentes do STF e desta Corte. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (ADI n.º 70085635753, Rel. Des. Rui Portanova, Pleno, TJ-RS, DJe 29.11.22).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 3.719, DE 14 DE OUTUBRO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA QUE ALTERA O ART. 19 DA LEI MUNICIPAL Nº 3.671, DE 15 DE MAIO DE 2020, QUE REGULAMENTA A **INSTITUIÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL** - ATO NORMATIVO, DE **INICIATIVA PARLAMENTAR** QUE MODIFICOU A COMPOSIÇÃO DE CONSELHO MUNICIPAL INTEGRANTE DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO LOCAL - INADMISSIBILIDADE - TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL (ARE Nº 878.911/RJ) - **VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES** - OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 24, § 2º, ITEM 2, 47, INCISOS II, XIV E XIX, ALÍNEA 'A', E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - **INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA** - AÇÃO PROCEDENTE". A ingerência da Câmara Municipal na esfera de competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo implica transgressão ao princípio da separação dos poderes previsto no artigo 5º, caput, da Constituição Estadual. Fere a iniciativa privativa do Prefeito ato normativo de origem parlamentar que dispõe sobre organização e estruturação de órgão administrativo vinculado ao Poder Executivo local (ADI n.º 2298278-23.2020.8.26.0000, Rel. Des. Renato Sartorelli, Órgão Especial, TJ-SP, DJe 05.08.2021).

Oportuno registrar que a jurisprudência tem admitido a instituição de Conselho, por meio da iniciativa parlamentar, quando seja integrante da estrutura do Poder Legislativo e tenha finalidade fiscalizatória:

LEGISLATIVO – FISCALIZAÇÃO – CONSELHO DE REPRESENTANTES – PARTICIPAÇÃO POPULAR. Surge constitucional lei de iniciativa parlamentar a criar conselho de representantes da sociedade civil, integrante da estrutura do Poder Legislativo, com atribuição de acompanhar ações do Executivo (STF, RE n.º 626.946, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 13.10.2020, p. 17.12.2020).

Não sendo esse o caso, conclui pela inconstitucionalidade dos arts. 6º e 7º em razão do vício de iniciativa, recomendando-se a elaboração de emenda supressiva. Vale lembrar que, nos termos do parágrafo único do art. 261 do Regimento Interno¹⁰, a emenda deve constar em parecer de Comissão Permanente ou ser subscrita por 1/3

¹⁰ Artigo 261. Emenda é a proposição apresentada por Vereadores, por Comissão Permanente ou pela Mesa, e visa a alterar parte do projeto a que se refere. Parágrafo único. As emendas só serão admitidas quando constantes do corpo do parecer de Comissão Permanente ou, em Plenário, durante a discussão da matéria, desde que subscritas por 1/3 (um terço) dos membros da Câmara ou, em projetos de autoria da Mesa, pela maioria de seus membros.



Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

Paraty, Cidade Histórica, Cidade Criativa da Gastronomia e Patrimônio Mundial de Cultura e Biodiversidade - UNESCO



dos membros da Edilidade. Alerta-se que a manutenção da redação dessa forma pode sujeitar o Projeto de Lei à voto jurídico ou, após promulgado, à ação direta de constitucionalidade.

No mais, a elaboração da política pública em si não contém vício formal subjetivo.

2.2.3. Espécie normativa e técnica legislativa

A espécie normativa eleita é o instrumento adequado, tendo em vista que a matéria veiculada (diretrizes de política pública) não exige lei complementar ou outro instrumento normativo específico.

No tocante à técnica legislativa, a redação apresenta razoável clareza, precisão e ordem lógica, compatível com os preceitos da Lei Complementar n.º 95/98 e dos arts. 192, §§ 1º e 2º, e 219 do Regimento Interno. Quanto à estrutura, recomenda-se que o Projeto seja encaminhado para a redação final, a fim de adequá-la.

Vale ressaltar que a vacância é a regra, nos termos do art. 8º da Lei Complementar n.º 95/98¹¹, de modo que a cláusula de vigência imediata (data da publicação) é reservada para as leis de pequena repercussão. Neste caso, recomenda-se que conte com prazo de vacância razoável para a implementação pelo Poder Público.

2.2.4. Processo legislativo

Em princípio, o processo deverá seguir o regime de tramitação ordinário, nos termos dos art. 236 do Regimento Interno¹²; podendo ser solicitado o regime de urgência ou preferência, desde que evidencie necessidade premente e atual que não sendo tratada logo, resulte em prejuízo perdendo sua oportunidade ou retarde a sua aplicação, na forma do art. 233 do Regimento Interno.

Tratando-se de Lei Ordinária, cuja matéria não é prevista nos incs. I e II do art. 112 do Regimento Interno, a aprovação exige votos favoráveis da maioria dos membros presentes (maioria simples). Conforme a inteligência do art. 300 do Regimento Interno¹³, o processo de votação a ser utilizado deve ser, em princípio, o simbólico.

2.3. Quanto ao conteúdo

O Projeto de Lei em apreço visa assegurar o direito humano à alimentação adequada e saudável, inerente à dignidade da pessoa humana (princípio matriz da

¹¹ Art. 8º A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão.

¹² Artigo 236. Tramitação Ordinária será fixada para as matérias não declaradas nos artigos 234 e 235 deste Regimento.

¹³ Artigo 300. O processo simbólico será a regra geral para as votações, somente sendo abandonado por impositivo legal ou regimental ou a requerimento aprovado pelo Plenário.



Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

Paraty, Cidade Histórica, Cidade Criativa da Gastronomia e Patrimônio Mundial de Cultura e Biodiversidade - UNESCO



ordem constitucional, previsto no art. 1º, inc. III, da Constituição Federal¹⁴) e indispensável aos direitos consagrados na Constituição da República.

Como já mencionado, cabe ao Município cuidar da saúde e assistência pública; fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; bem como combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

A saúde e a alimentação são direitos sociais expressos no art. 6º da Constituição da República¹⁵, cabendo ao Poder Público a tutela desses bens jurídicos, em todos os seus aspectos. O direito à saúde deve ser assegurado com atendimento integral (art. 198, inc. II, da Constituição Federal¹⁶), de acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para sua promoção, proteção e recuperação (art. 196 do texto constitucional¹⁷), sendo as políticas públicas na área da saúde dotadas de relevância social (art. 197 da Constituição Federal¹⁸).

Não é demais ressaltar que a República Federativa do Brasil tem como objetivos fundamentais construir uma sociedade livre, justa e solidária; promover o bem de todos, sem preconceitos de sexo e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, incs. I e IV, da Constituição Federal¹⁹).

Os direitos sociais fundamentais estabelecidos na Constituição Federal precisam ser plenamente efetivados através das políticas públicas, zelando o Poder Público pelo bem-estar geral da população. Nos termos do art. 5º, § 1º, da Constituição Federal²⁰ as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. Diante deste preceito, ensina João Trindade Cavalcante Filho:

De acordo com a doutrina, uma das emanações normativas desse dispositivo relaciona-se à obrigatoriedade de que os poderes públicos – Legislativo inclusive – atuem de modo a realizar os direitos fundamentais da forma mais ampla possível. **Essa vinculação do Legislador impõe que os direitos fundamentais sejam legislativamente desenvolvidos**, inclusive por meio das chamadas **leis promotoras** desses direitos, assim entendidas aquelas que, segundo José Carlos Vieira de Andrade, **visam a criar condições favoráveis**

¹⁴ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana;

¹⁵ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

¹⁶ Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...] II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

¹⁷ Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

¹⁸ Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

¹⁹ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; [...] IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

²⁰ Art. 5º [...]. § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.



Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

Paraty, Cidade Histórica, Cidade Criativa da Gastronomia e Patrimônio Mundial de Cultura e Biodiversidade - **UNESCO**



ao exercício dos direitos. Ora, os direitos fundamentais vinculam o Legislativo, que **tem a obrigação até mesmo de editar leis que os promovam.** Quando aplicada essa afirmação genérica ao caso específico dos direitos fundamentais sociais, cuja efetivação se dá por meio de políticas públicas, chega-se à conclusão de que o legislador tem não só a possibilidade, como até mesmo a obrigação de formular políticas governamentais que promovam tais direitos. Pode-se perfeitamente falar em um **dever-poder de formular políticas públicas para a efetivação de direitos sociais.**

Ademais, o Projeto de Lei está em harmonia com a Lei Federal n.º 11.346/2006 (Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências), justificando-se a elaboração de regramento pelo ente municipal em razão das peculiaridades locais (interesse preponderante).

Portanto, no que diz respeito ao aspecto material, inexiste óbice jurídico para a tramitação deste Projeto de Lei, uma vez que não viola norma constitucional ou legal.

3. Conclusão

Diante do exposto, nos termos do artigo 77 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Paraty²¹, ressalvada a natureza não vinculante deste parecer jurídico, **opino pela constitucionalidade e legalidade** do Projeto de Lei n.º 95/2025, **desde que** observada a recomendação de elaboração de emenda supressiva em relação aos arts. 6º e 7º, em razão do vício de iniciativa apontado.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Paraty-RJ, 13 de outubro de 2025.

Gustavo Fellipe dos Santos Oliveira

Procurador Jurídico da Câmara Municipal de Paraty

²¹ Artigo 77. Todo projeto deverá ser encaminhado ao órgão jurídico da Casa que terá o prazo máximo de 07 (sete) dias para exarar o parecer de forma expressa quanto a sua legalidade e constitucionalidade, sendo encaminhados após seu parecer, para a Comissão de Justiça, Constituição, Redação, Obras e Serviços Públicos, que dispara de 10 (dez) dias para se pronunciar, a contar da data do recebimento da matéria pelo seu Presidente.

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço /autenticidade utilizando o identificador 310031003900320030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Gustavo Fellipe dos Santos Oliveira** em **14/10/2025 09:31**

Checksum: **B951CD6FCC6362FDC9C1F1C69D82AFF879DA416AADFFD78B036398E39F2DCDFE**