



PARECER N. 169/2025

Projeto de Lei Ordinária n. 69/2025

Protocolo n. 09837/2025

Assunto: Projeto de Lei que “*Dispõe sobre o Programa Municipal de Apoio, Prevenção e Cuidado ao Diabetes no Município de Várzea Paulista.*”.

Ementa:

1. **Espécie legislativa.** Matéria a ser regulada por meio de lei ordinária, em conformidade com a Lei Orgânica Municipal.
2. **Iniciativa.** Proposta que institui programa de saúde. Texto original que detalha a execução de políticas públicas, configurando ingerência na organização e no funcionamento da Administração. Vício de iniciativa que afeta dispositivos específicos do projeto, sanável por meio de emendas.
3. **Constitucionalidade formal orgânica.** Matéria de saúde que se insere no rol de assuntos de interesse local. Incidência do art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal.
4. **Conclusão.** Proposta que apresenta vício formal sanável.
Parecer pela admissibilidade e regular tramitação, condicionada ao acolhimento das emendas sugeridas para adequar o texto aos limites da iniciativa parlamentar.

1. RELATÓRIO

Cuida-se de Projeto de Lei Ordinária, de autoria do Vereador **Guilherme Cesar Zafani**, que “*Dispõe sobre o Programa Municipal de Apoio, Prevenção e Cuidado ao Diabetes no Município de Várzea Paulista.*”.

A justificativa que acompanha o Projeto de Lei Ordinária ressalta que:



“O diabetes é uma condição crônica que exige cuidados contínuos e tem impacto significativo na qualidade de vida dos pacientes e em seus familiares. Este projeto de lei tem como foco não apenas a prevenção, mas também a criação de uma rede de suporte completa para quem já convive com a doença.

Com ações voltadas à educação em saúde, acompanhamento especializado e garantia de acesso a insumos e medicamentos, o programa busca reduzir complicações decorrentes do diabetes e melhorar o bem-estar físico e emocional dos pacientes.

Além disso, a proposta incentiva a integração entre saúde, educação e assistência social, promovendo um atendimento humanizado e eficaz, alinhado aos princípios do Sistema Único de Saúde (SUS). A adoção de medidas preventivas também reduzirá, a longo prazo, os custos públicos com internações e complicações graves associadas ao diabetes.

O projeto reafirma o compromisso do município com a saúde e a dignidade dos cidadãos, garantindo acesso equitativo ao cuidado integral.”

É a síntese do necessário. Opino.

2. PARECER

2.1. Da adequação da espécie legislativa

O processo legislativo municipal é disciplinado pela Lei Orgânica do Município de Várzea Paulista e pelo Regimento Interno desta Câmara Municipal.

O Projeto de Lei ordinária é o instrumento adequado para regular a maior parte das matérias de competência do Município que exigem a sanção do Chefe do Poder Executivo, conforme o artigo 43, da Lei Orgânica de Várzea Paulista.



As matérias que exigem Lei Complementar estão expressamente listadas no artigo 40, § 1º, da mesma Lei Orgânica, rol no qual não se enquadra a instituição de programas de saúde.

Portanto, a proposição legislativa em análise, ao utilizar o formato de Projeto de Lei ordinária, adota a espécie normativa correta para a matéria que pretende regular.

2.2. Da constitucionalidade formal por iniciativa

A Constituição Federal consagra o princípio da separação dos Poderes em seu artigo 2º, estabelecendo uma divisão de funções entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Este princípio, de observância obrigatória pelos municípios, impõe que a iniciativa para legislar sobre certas matérias seja reservada a um Poder específico.

O artigo 61, § 1º, da Constituição Federal, replicado no artigo 44 da Lei Orgânica do Município de Várzea Paulista, reserva privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública.

O Projeto de Lei em análise, embora de louvável intenção, detalha em seus **artigos 2º e 3º** uma série de atribuições, estruturas e rotinas a serem implementadas por órgãos do Poder Executivo, como a capacitação de profissionais da saúde, a criação de grupos de acompanhamento multidisciplinar, a garantia de distribuição de insumos e a criação de uma central de apoio.

Tais disposições parecem interferir diretamente na organização e no funcionamento da administração municipal, matéria cuja iniciativa é reservada ao Prefeito.



A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça de São Paulo é pacífica ao reconhecer o vício de iniciativa em leis de origem parlamentar que criam ou estruturam programas e impõem obrigações a órgãos do Executivo.

O STF, no julgamento do Tema 917 de Repercussão Geral, firmou a tese de que *“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”*.

A *contrario sensu*, se a lei trata da atribuição de órgãos, como faz o presente projeto, ela usurpa a competência do Executivo.

Nesse sentido:

*“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 2.735, de 03 de março de 2023, de iniciativa parlamentar, que “institui no Município de Gália/SP programa de saúde bucal nas escolas da rede municipal de ensino, 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 ausência de indicação na lei dos recursos disponíveis, próprios para atender aos encargos nela previstos, não resulta na declaração de inconstitucionalidade, impedindo tão somente a sua aplicação no mesmo exercício orçamentário em que promulgada. **No entanto, houve inequívoca ingerência do Poder Legislativo em questões claramente ligadas à gestão administrativa do serviço público, ao determinar, nos arts. 4º, 5º, 6º e 7º, quais medidas concretas a Administração Municipal deve adotar para atingir o objetivo da lei.** Afronta o princípio da separação de poderes, ainda, a disposição do art. 9º, que estipula prazo para regulamentação da lei pelo Poder Executivo. Violação aos artigos 5º e*



47, II e XIV, da Constituição Estadual. Precedentes deste Col. Órgão Especial. Ação parcialmente procedente.” (TJSP – ADI n. 2149797-16.2023.8.26.0000, Órgão Especial, Des. Rel. Gomes Varjão, j. 13/11/2024, v.u.) – grifei.

No mesmo sentido, a jurisprudência do STF:

*“DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. USURPAÇÃO DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO. 1. **Decisão recorrida que se alinha à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, visto que a lei impugnada, ao estabelecer atribuições a órgãos da Administração Pública local, usurpou a competência privativa do chefe do Poder Executivo.** 2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não houve prévia fixação de honorários advocatícios de sucumbência. 3. Agravo interno a que se nega provimento.”* (STF – Ag.Reg. no RE n. 1.404.019/RN, Primeira Turma, Min. Rel. Roberto Barroso, j. 22/02/2023, v.u.) – grifei.

Neste cenário, vê-se que o Poder Legislativo pode instituir políticas públicas por meio de lei, desde que o faça de modo genérico e programático, sem adentrar na esfera de gestão e organização administrativa, que é de competência exclusiva do Poder Executivo.

No caso em tela, o Projeto de Lei, embora meritório, avança sobre a esfera de discricionariedade administrativa. **Dispositivos como os incisos IV, V, VI e VII do artigo 2º e os incisos I, III e IV do artigo 3º não se limitam a traçar diretrizes gerais.**

Ao contrário, determinam a criação de grupos, garantem a distribuição de insumos, definem a realização de ações específicas e criam uma central de apoio, detalhando o modus operandi da política pública.



Essa especificação configura ingerência indevida na gestão administrativa.

Por esse motivo, forçoso concluir pela existência de **vício de iniciativa parcial**, uma vez que a propositura, em diversos pontos, excede o caráter programático e invade a competência de gestão do Poder Executivo, **razão pela qual, mais adiante, serão sugeridas emendas ao texto proposto.**

2.3. Da constitucionalidade formal orgânica

A saúde é matéria de competência concorrente entre União, Estados e Municípios, conforme o artigo 23, II, da Constituição Federal.

Aos Municípios compete legislar sobre assuntos de interesse local (artigo 30, I, CF) e suplementar a legislação federal e estadual no que couber (artigo 30, II, CF).

A instituição de um programa voltado ao cuidado do diabetes insere-se claramente na competência municipal para cuidar da saúde e assistência pública, em conformidade com as diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS).

Não há, portanto, vício de competência para que o Município de Várzea Paulista legisle sobre o tema.

2.4. Da constitucionalidade material

Materialmente, o projeto busca efetivar o direito fundamental à saúde, previsto no artigo 196, da Constituição Federal.

O objeto da lei é compatível com os princípios constitucionais.



A única ressalva material refere-se ao **artigo 5º**, que prevê que “as despesas decorrentes desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário”. Tal disposição genérica não sana a ausência de prévia estimativa do impacto orçamentário-financeiro.

Contudo, a jurisprudência, inclusive do TJSP, tem entendido que a ausência de indicação específica da fonte de custeio não acarreta a inconstitucionalidade da lei, mas sim a sua inexecutabilidade no exercício financeiro de sua publicação, devendo a despesa ser prevista na lei orçamentária seguinte.

3. DA NECESSIDADE DE EMENDAS PARA A CONVALIDAÇÃO DO PROJETO

Conforme demonstrado, o Projeto de Lei, em sua redação atual, apresenta vícios de inconstitucionalidade formal por invasão da competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

A manutenção do texto original expõe a propositura a um provável veto jurídico por parte do Prefeito ou, se promulgada, a uma futura declaração de inconstitucionalidade pelo Poder Judiciário, o que invalidaria todo o programa.

Para evitar que o projeto seja integralmente considerado inconstitucional e para preservar sua meritória intenção, **é imperativa a apresentação de emendas supressivas e modificativas.**

Tais emendas têm o objetivo de expurgar do texto os dispositivos que interferem demasiadamente na gestão administrativa, adequando a propositura aos limites da iniciativa parlamentar.

As alterações visam a transformar a norma de um comando administrativo detalhado para uma lei de caráter programático, que estabelece



as diretrizes gerais da política pública, deixando a cargo do Poder Executivo a discricionariedade para planejar e executar as ações.

Nesse sentido, propõem-se as seguintes emendas:

EMENDA MODIFICATIVA N. 1

Modifique-se a redação do artigo 2º do Projeto de Lei n. 69/2025, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º São diretrizes do programa:

I - O fomento a campanhas educativas periódicas sobre prevenção e manejo do diabetes;

II - A promoção de capacitação para os profissionais da rede municipal de saúde;

III - O incentivo à formação de grupos de acompanhamento multidisciplinar para pessoas com diabetes;

IV - A busca pela ampliação do acesso a exames de controle glicêmico;

V - O estímulo a ações voltadas para a prevenção e tratamento de complicações do diabetes.”

EMENDA SUPRESSIVA N. 1

Suprimam-se os incisos VI e VII do artigo 2º e o artigo 3º na íntegra do Projeto de Lei n. 69/2025.

Justificativa das Emendas: *As alterações são essenciais para sanar o vício de iniciativa. Ao converter os objetivos em diretrizes e suprimir os artigos que detalham a execução do programa (como a garantia de distribuição de insumos e a criação de uma central de apoio), elimina-se a ingerência na gestão administrativa. A aprovação das emendas é a via adequada para convalidar o*



projeto, permitindo que a política pública seja instituída sem violar o princípio da separação dos Poderes.

4. CONCLUSÃO

Ante o exposto, com as sugestões das emendas modificativa e supressiva, tenho que a presente proposição poderá ser **admitida** e **encaminhada**, respectivamente, às Comissões Justiça e Redação, bem como de Saúde (artigo 66, incisos I e IX, do R.I.), devendo, oportunamente, ser discutida e levada à votação nesta Casa Legislativa.

Quórum: maioria simples (artigo 41, da LOM n. 1.119/1990; e artigo 228, do RI)

Regime de tramitação: Ordinário.

Comissões: Deverão se manifestar as Comissões Justiça e Redação, bem como de Saúde (artigo 66, incisos I e IX, do R.I.)

Prazo para o recebimento de emenda: 10 (dez) dias (art. 167, parágrafo único, inciso III, do R.I.).

É o parecer.

Várzea Paulista, 10 de outubro de 2025.

Rafael Ribeiro Silva

Procurador Jurídico



Câmara Municipal de Várzea Paulista
São Paulo



Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Várzea Paulista. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://varzeapaulista.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=M5V3RP6K3550A0C4>, ou vá até o site <https://varzeapaulista.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: M5V3-RP6K-3550-A0C4



DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - Parecer - PJ N° 169/2025, Protocolo:10238/2025 pelo Sistema Siscam. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse
<https://consulta.siscam.com.br/camaravarzeapaulista/documentos/autenticar> e informe o código do documento - M5V3-RP6K-3550-A0C4