



Procedência: Câmara Municipal de Santa Luzia/MG.

Data: 27 de março de 2026

Ementa: **PL 046/2026** – diretrizes para Política de Educação Continuada em Prevenção à Violência de Gênero no âmbito da administração pública municipal – matéria de interesse local – competência legislativa municipal – iniciativa parlamentar – ingerência parcial em aspectos da organização e do funcionamento da Administração Pública – vício formal de iniciativa – inconstitucionalidade formal – impossibilidade de prosseguimento como projeto de lei – recomendação de conversão da demanda em Anteprojeto de Lei.

I – Relatório

Submete-se à análise desta assessoria jurídica o Projeto de Lei nº 046/2026, apresentado por parlamentar da Câmara Municipal de Santa Luzia/MG, que dispõe sobre a instituição de diretrizes para a Política de Educação Continuada em Prevenção à Violência de Gênero no âmbito da administração pública municipal. A proposta legislativa demanda avaliação quanto à sua compatibilidade com a Constituição Federal, à iniciativa legislativa adequada e ao impacto administrativo eventualmente envolvido.

A proposição busca instituir diretrizes voltadas à formação e sensibilização de servidores públicos da administração direta, indireta e fundacional, prevendo objetivos





relacionados à identificação, prevenção e enfrentamento da violência contra a mulher, ao atendimento humanizado e à difusão do conhecimento sobre a Lei Maria da Penha e a rede municipal de proteção. O texto também prevê que o Poder Executivo poderá promover programas, cursos, seminários e outras ações formativas, bem como firmar parcerias para sua execução, considerar a participação dos servidores como instrumento de valorização profissional e regulamentar a futura norma. Há, ainda, dispositivo segundo o qual as ações formativas deverão buscar fortalecer a articulação institucional entre órgãos públicos e a rede de proteção às mulheres.

Consta, ainda, justificativa que sustenta a relevância social da matéria e afirma que a proposta não interfere na organização administrativa do Poder Executivo nem cria despesas obrigatórias.

É o relatório.

II – ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da competência constitucional do Município

A autonomia legislativa do Município é garantida pela Constituição Federal de 1988 como um dos pilares do pacto federativo, conferindo-lhe a capacidade de normatizar matérias de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual, nos termos do artigo 30. Contudo, essa competência não é absoluta e demanda interpretação rigorosa quanto à natureza da matéria e à sua repercussão sobre a realidade municipal. O interesse local, como critério delimitador da competência legislativa, deve ser compreendido à luz da ideia de predominância, sendo necessário que o impacto da norma se concentre essencialmente na esfera do Município.

“O que define e caracteriza o “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União. (...) podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e imediatamente é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também, indiretamente e mediamente, ao Estado-





membro e à União. (...) Nada mais a acrescentar ao conceito de peculiar interesse, agora denominado interesse local (...).” (MEIRELLES, 2021, p. 96)

Nos termos do art. 18 da Constituição da República, os Municípios integram a organização político-administrativa da Federação como entes autônomos. Já o art. 30, incisos I e II, autoriza-os a legislar sobre assuntos de interesse local e a suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Em paralelo, a proteção à mulher, a promoção de políticas públicas de prevenção à violência e a qualificação do atendimento prestado nos serviços públicos dialogam com deveres constitucionais ligados à dignidade da pessoa humana, à proteção contra discriminação e violência e à promoção de direitos fundamentais.

No caso em exame, o objeto do projeto se relaciona com o funcionamento da administração pública municipal e com a qualificação do atendimento prestado no âmbito dos serviços locais. Sob esse aspecto, há conexão com interesse local, pois a proposição recai sobre a atuação institucional do próprio Município, especialmente em setores como saúde, assistência social, educação e atendimento ao público. O Município, portanto, possui competência material e legislativa para tratar do tema em sentido amplo, desde que o faça sem invadir competências privativas da União e sem afrontar a repartição interna de funções entre os Poderes.

Não se verifica, aqui, invasão de competência privativa da União, pois o projeto não pretende legislar sobre direito penal, processual, trabalho, diretrizes nacionais de educação ou regime jurídico nacional de servidores. Tampouco há usurpação de competência estadual residual. A matéria, em si, é compatível com o espaço normativo municipal.

Assim, sob o prisma da competência federativa, a matéria é admissível. O ponto de tensão constitucional, como se verá, desloca-se para a iniciativa legislativa e para o grau de interferência da Câmara na esfera de autoadministração do Poder Executivo.

2.2. Da iniciativa do processo legislativo





A análise da iniciativa legislativa deve partir do princípio da Separação dos Poderes, consagrado no art. 2º da Constituição Federal. No modelo constitucional brasileiro, a regra geral é a iniciativa concorrente; a iniciativa reservada constitui exceção e, por isso, deve ser interpretada com rigor técnico, sem alargamentos indevidos. Ainda assim, quando a matéria alcança organização administrativa, estruturação de órgãos, regime jurídico de servidores ou atribuições administrativas do Executivo, a reserva de iniciativa se impõe por simetria aos Municípios.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é estável no sentido de que a disciplina normativa que interfira na estrutura e no funcionamento da Administração Pública ou remodele atribuições de órgãos administrativos depende de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – [...] PROCESSO LEGISLATIVO - INSTAURAÇÃO DEPENDENTE DE INICIATIVA CONSTITUCIONALMENTE RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - DIPLOMA LEGISLATIVO ESTADUAL QUE RESULTOU DE INICIATIVA PARLAMENTAR - USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA [...] OS PRINCÍPIOS QUE REGEM O PROCESSO LEGISLATIVO IMPÕEM-SE À OBSERVÂNCIA DOS ESTADOS-MEMBROS

A usurpação do poder de instauração do processo legislativo em matéria constitucionalmente reservada à iniciativa de outros órgãos e agentes estatais configura transgressão ao texto da Constituição da República e gera, em consequência, a inconstitucionalidade formal da lei assim editada”. (STF - ADI 2867/ES)

“3. É indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação. 4. Ação direta cujo pedido se julga procedente. (STF, ADI 3254)

No exame concreto, o Projeto de Lei nº 046/2026 tem origem parlamentar e pretende instituir diretrizes para política de educação continuada voltada a servidores da administração direta, indireta e fundacional. O art. 1º cria marco normativo de implementação de política interna de formação institucional. O art. 2º define objetivos vinculados ao conteúdo





da capacitação dos servidores. O art. 3º, embora use a forma verbal “poderá”, desenha programas, cursos, seminários, campanhas educativas e atividades formativas sob responsabilidade do Executivo. O art. 4º projeta possível repercussão funcional ao prever que a participação dos servidores poderá ser considerada instrumento de valorização profissional. O art. 5º afirma que as ações formativas deverão buscar fortalecer a articulação institucional entre órgãos públicos e a rede de proteção às mulheres, promovendo integração entre áreas administrativas distintas.

Esse conjunto normativo revela que a proposição não se limita a enunciar diretriz programática genérica de interesse social. Ela ingressa em zona própria de gestão administrativa, ao traçar parâmetros para capacitação interna de servidores, cooperação institucional entre órgãos públicos e eventual valorização funcional da participação nas atividades formativas. Ainda que o texto evite, em diversos dispositivos, o verbo impositivo clássico, há inequívoca incursão na forma pela qual o Poder Executivo poderá estruturar e orientar uma política administrativa interna.

É preciso reconhecer que há, no projeto, esforço de manutenção de feição autorizativa. Os arts. 3º, 4º, 6º e 7º utilizam a técnica do “poderá” e vinculam a implementação à disponibilidade orçamentária e financeira. Isso reduz a intensidade do vício e afasta uma leitura de imposição administrativa direta em alguns trechos. Contudo, nem todo projeto rotulado ou redigido com aparência autorizativa é, juridicamente, um verdadeiro projeto autorizativo. A aferição se faz pelo conteúdo. E, aqui, o art. 5º destoa dessa lógica ao estabelecer comando finalístico voltado à articulação institucional entre órgãos e setores administrativos, saindo da mera autorização para ingressar em disciplina de funcionamento administrativo.

Além disso, a previsão do art. 4º, ao mencionar valorização profissional observadas as normas aplicáveis às carreiras do serviço público, tangencia matéria funcional sensível, que reclama cautela redobrada por se aproximar do campo do regime jurídico e da gestão de carreiras. Embora o dispositivo não institua vantagem automática nem altere expressamente remuneração, progressão ou critério objetivo de carreira, sua permanência em





projeto parlamentar amplia o risco de questionamento por aproximação indevida com matéria funcional reservada à Administração.

O teste técnico da iniciativa, portanto, conduz às seguintes respostas: a matéria, em parte, aproxima-se do campo do art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal por simetria municipal; há interferência na organização e condução administrativa interna do Executivo, especialmente no art. 5º e, em menor grau, na moldura dos arts. 1º, 2º e 4º; e, embora o projeto não crie despesa obrigatória expressa, ele disciplina atividade administrativa potencialmente onerosa e vinculada à gestão de pessoal e de serviços públicos. A conclusão, por isso, é de vício formal de iniciativa, ao menos parcial e materialmente relevante.

2.3. Do mérito

No plano material, a proposição é louvável e guarda sintonia com a Constituição Federal. A prevenção da violência contra a mulher, a difusão do conhecimento sobre a Lei Maria da Penha, o acolhimento humanizado e a prevenção da violência institucional são finalidades legítimas, compatíveis com os deveres estatais de proteção da dignidade da pessoa humana, promoção da igualdade material e combate a práticas discriminatórias e violentas. O projeto, portanto, não apresenta inconstitucionalidade material quanto ao seu objetivo.

Também não se identifica afronta, em si, à legalidade orçamentária pelo simples fato de o texto enunciar diretrizes de política pública. O art. 6º procura resguardar a execução à disponibilidade orçamentária e financeira e admite utilização de programas já existentes. Ainda assim, essa cautela não resolve o problema da iniciativa quando a própria definição da política administrativa, da forma de capacitação de servidores e da articulação entre órgãos públicos decorre de proposição parlamentar.

Em outras palavras: o mérito social é juridicamente defensável; o defeito está na conformação institucional da proposta. O Legislativo pode, sem dúvida, provocar o debate, recomendar providências, fomentar políticas públicas e até editar normas desde que não





avance sobre a esfera de autoadministração do Executivo. O que não lhe é dado é estruturar, ainda que em termos gerais, política interna de formação funcional e integração administrativa como se exercesse competência de gestão.

2.4. Da necessidade de conversão da matéria em Anteprojeto de Lei

O Projeto de Lei em análise demanda providências antes de seu prosseguimento.

A primeira é formal e objetiva. Embora a consulta diga respeito ao PL nº 046/2026, a capa da proposição consigna “PROJETO DE LEI N.º /2025”, sem preenchimento do número e com referência ao exercício de 2025. A divergência deve ser integralmente corrigida, com retificação da identificação da proposição no cabeçalho e no corpo do texto, a fim de evitar inconsistência documental no processo legislativo.

A segunda providência é de ordem jurídico-constitucional e diz respeito à própria via legislativa eleita. Conforme demonstrado nos tópicos anteriores, embora a matéria possua relevância social, pertinência temática e mérito material compatível com a Constituição Federal, a redação da proposição ultrapassa o campo da simples formulação principiológica e ingressa, ainda que parcialmente, na disciplina de aspectos afetos à organização e ao funcionamento da Administração Pública municipal.

Isso se evidencia, sobretudo, no momento em que o projeto passa a tratar de formação continuada de servidores, articulação institucional entre órgãos públicos e critérios relacionados à valorização funcional, ainda que sob linguagem predominantemente autorizativa. Em especial, o art. 5º explicita orientação de natureza administrativa ao dispor que as ações formativas deverão buscar fortalecer a articulação institucional entre órgãos e setores públicos, o que revela ingerência, ainda que parcial, na esfera de planejamento e coordenação interna do Poder Executivo.

Nessas circunstâncias, a questão central deixa de ser meramente redacional. Não se trata apenas de aperfeiçoar a técnica legislativa para reduzir risco de





inconstitucionalidade, mas de reconhecer que o conteúdo da proposta, em parte, insere-se em campo material cuja iniciativa deve partir do Chefe do Poder Executivo, sob pena de afronta ao princípio da Separação dos Poderes.

Assim, a providência juridicamente mais segura e institucionalmente mais adequada não é a simples manutenção do projeto com ajustes pontuais, mas sim o encaminhamento da matéria por meio de Anteprojeto de Lei, para que o Poder Legislativo apresente a demanda politicamente, preserve o mérito da iniciativa e submeta ao Executivo a avaliação de conveniência administrativa, oportunidade e formulação normativa compatível com sua esfera de competência.

Desse modo, recomenda-se que a proposição não prossiga como projeto de lei de iniciativa parlamentar, mas seja convertida em Anteprojeto de Lei, preservando-se seu conteúdo material como sugestão legislativa ao Poder Executivo, sem vício de iniciativa.

III – CONCLUSÃO

Diante da análise realizada, conclui-se que o Projeto de Lei nº 046/2026 possui mérito material compatível com a Constituição Federal, por tratar de tema socialmente relevante e conectado à promoção de direitos fundamentais das mulheres e ao aperfeiçoamento do atendimento público.

Todavia, sob o aspecto formal, a proposição apresenta vício de iniciativa, por avançar, ainda que parcialmente, sobre campo próprio da organização administrativa do Poder Executivo, especialmente ao instituir diretrizes concretas relacionadas à capacitação de servidores, articulação institucional entre órgãos públicos e possível repercussão funcional sobre a valorização profissional. O ponto de ingerência se evidencia de forma mais sensível no art. 5º e, em menor grau, na conformação dos arts. 1º, 2º e 4º.

Assim, o parecer é desfavorável à tramitação do projeto na forma atualmente apresentada como projeto de lei de iniciativa parlamentar.





ARTHUR GUERRA
S O C I E D A D E D E A D V O G A D O S

Considerando, contudo, a relevância da matéria e a legitimidade de seu objetivo, opina-se para que a demanda seja encaminhada por meio de Anteprojeto de Lei, instrumento mais adequado para veicular a sugestão legislativa ao Poder Executivo, a quem compete a iniciativa de proposições que interfiram, ainda que em parte, na organização e no funcionamento da Administração Pública.

É o parecer, s.m.j.

Arthur Magno e Silva Guerra :

Arthur Magno e Silva Guerra
OAB/MG 79.195

(31) 3286-5432
advocacia@email.com

www.arthurguerra.adv.br

Rua Des. Jorge Fontana, Nº 428, 11º andar,
Belvedere, Belo Horizonte - MG | CEP: 30320-670



Autenticar documento em <https://spl.cmsantacruz.mg.gov.br/autenticidade>
com o identificador 350030003400380037003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.