



Procedência: Câmara Municipal de Santa Luzia/MG.

Data: 26 de março de 2026

Ementa: **Projeto de Lei nº 044/2026** – Estabelece diretriz para a priorização do atendimento de mulheres em situação de violência doméstica e familiar nas políticas habitacionais do Município de Santa Luzia – Direito à moradia – Proteção à mulher – Assistência social – Interesse local – Competência municipal suplementar – Iniciativa parlamentar – Lei materialmente meritória – Conteúdo de feição autorizativa – Atos de gestão e execução administrativa reservados ao Poder Executivo – Ausência de imposição direta – Possibilidade jurídica com ressalvas – Recomendação técnica, no âmbito de Santa Luzia, de apresentação preferencial sob a forma de APL quando a matéria depender de providências administrativas do Executivo – Necessidade de adequação formal da numeração/ano da proposição.

I – RELATÓRIO

A presente manifestação jurídica versa sobre o Projeto de Lei nº 044/2026, apresentado por edil da Câmara Municipal de Santa Luzia/MG, que visa estabelecer diretrizes para a priorização do atendimento de mulheres em situação de violência doméstica e familiar nas políticas habitacionais do Município, prevendo, em linhas gerais, a faculdade de o Poder





Executivo adotar mecanismos de prioridade em programas habitacionais e medidas administrativas correlatas. Considerando a necessidade de aferição da competência legislativa, da regularidade da iniciativa e da observância das normas orçamentárias e administrativas pertinentes, passa-se à análise respectiva. É o relatório.

Consta do texto normativo que a proposição: i) estabelece diretrizes para priorização do atendimento de mulheres em situação de violência doméstica e familiar nas políticas habitacionais desenvolvidas pelo Município; ii) dispõe que o Poder Executivo poderá adotar mecanismos que assegurem prioridade de atendimento em programas habitacionais de interesse social; iii) adota como referência conceitual a Lei Federal nº 11.340/2006; iv) prevê meios de comprovação da situação de violência; v) indica medidas administrativas prioritárias, como tramitação prioritária, encaminhamento preferencial e articulação com políticas assistenciais; vi) determina observância de sigilo e proteção de dados; e vii) faculta a regulamentação pelo Poder Executivo.

Tudo isso consta do projeto encaminhado para análise.

II – ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da competência constitucional do Município

O controle preventivo de constitucionalidade de projetos de lei municipais pressupõe, entre outras etapas, a verificação da competência do Município para legislar sobre a matéria em análise. Tal exame decorre do modelo federativo brasileiro, que atribui aos entes federados competências específicas e delimitadas, de modo a evitar a usurpação indevida de atribuições normativas. O Município, embora dotado de autonomia, somente pode exercer atividade legislativa nos limites traçados pelo art. 30 da Constituição da República, em especial quando o tema se referir a interesses predominantemente locais. O interesse local, por sua vez, não se confunde com mera conveniência administrativa, mas deve ser entendido como aquele





cuja disciplina normativa cabe preferencialmente ao Município, em razão da sua natureza e efeitos práticos sobre a coletividade municipal.

Nos termos do art. 18 da Constituição Federal, os Municípios integram a organização político-administrativa da República e são dotados de autonomia. Essa autonomia compreende capacidade normativa própria, autoadministração e autogoverno, sem perder de vista os limites materiais impostos pela repartição constitucional de competências. O art. 30, incisos I e II, da Constituição, por sua vez, autoriza o Município a legislar sobre assuntos de interesse local e a suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Em complemento, a matéria dialoga com direitos sociais e com a proteção estatal à mulher em situação de violência, campo no qual também incidem normas gerais federais, especialmente a Lei Maria da Penha, mencionada expressamente pelo projeto. O texto em análise não pretende redefinir o regime jurídico nacional de proteção à mulher, tampouco inovar em matéria penal, processual, civil ou de direito habitacional nacional. O que faz é procurar, no âmbito local, estabelecer diretriz de prioridade para o acesso a políticas habitacionais e assistenciais já existentes ou a serem implementadas pelo Município.

Em pareceres relativos a proposições com final “4”, aplica-se, ainda, a clássica lição doutrinária:

“À União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos municípios concernem os assuntos de interesse local, tendo a Constituição vigente desprezado o velho conceito do peculiar interesse local que não lograva conceituação satisfatória em um século de vigência.” (José Afonso da Silva, 2005, p. 478)

No caso concreto, a disciplina proposta apresenta vínculo direto com a realidade administrativa e social do Município, pois trata do modo pelo qual programas habitacionais municipais poderão considerar, entre seus critérios de atendimento, a situação de vulnerabilidade de mulheres vítimas de violência doméstica. Há, portanto, nítida incidência do interesse local, somada à atuação suplementar do Município na concretização de direitos





fundamentais e de políticas de assistência social, desde que respeitadas as normas gerais federais.

Não se identifica, em princípio, invasão de competência privativa da União do art. 22 da Constituição. O projeto não legisla sobre direito penal, processual, civil ou registros públicos; tampouco cria regime jurídico nacional. Sua incidência está concentrada na organização das prioridades de atendimento dentro das políticas locais de habitação e assistência. Também não se visualiza, de plano, usurpação de competência residual do Estado. O núcleo da proposição é municipal.

Sob esse prisma, a competência legislativa materialmente existe. O Município pode, em tese, editar norma local de conteúdo programático ou diretivo voltada à proteção habitacional de mulheres em situação de violência, sobretudo quando a disciplina se limita a estabelecer orientação local compatível com a legislação nacional já posta.

2.2. Da iniciativa do processo legislativo

Superada a análise da competência, cumpre examinar a iniciativa legislativa. Aqui reside o ponto mais sensível do projeto.

A Constituição Federal, em seu art. 2º, consagra o princípio da Separação dos Poderes. No processo legislativo, esse princípio se projeta por meio da distribuição constitucional de iniciativa entre os órgãos e Poderes, estabelecendo hipóteses em que certas matérias dependem de provocação do Chefe do Poder Executivo. A regra geral, é verdade, é a iniciativa concorrente. A reserva de iniciativa é exceção e, por isso, deve ser interpretada com rigor, sem alargamentos artificiais; contudo, quando a proposição ingressa no campo da organização administrativa, da definição de atribuições de órgãos ou da imposição de execução concreta de políticas públicas pelo Executivo, incide a limitação formal.

No âmbito municipal, aplica-se por simetria o art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal, especialmente quanto às matérias que envolvam organização administrativa, estruturação de órgãos, regime jurídico de servidores, serviços públicos e funcionamento da





Administração. Em igual sentido, o exame deve sempre ser cotejado com a Lei Orgânica local e com a disciplina regimental pertinente; todavia, nesta manifestação, não se fará menção a dispositivos específicos da Lei Orgânica ou do Regimento Interno que não tenham sido trazidos expressamente aos autos.

O projeto em análise é de iniciativa parlamentar e possui redação predominantemente autorizativa. Os arts. 2º, 5º e 7º utilizam o verbo “poderá”, e não impõem, em linguagem cogente, a implementação imediata de programa, a criação de estrutura administrativa, a instituição obrigatória de unidade específica, a geração de cargos, nem a alteração do regime jurídico de servidores. O texto faculta ao Poder Executivo a adoção de mecanismos prioritários e medidas administrativas, preservando, ao menos formalmente, espaço de conveniência e oportunidade administrativa.

Esse dado é juridicamente relevante. Quando a lei autorizativa apenas abre possibilidade normativa ao Executivo, sem lhe impor dever jurídico específico nem sanção em caso de não implementação, a jurisprudência constitucional tende a afastar o vício formal de iniciativa, desde que a proposição não disfarce, sob a roupagem de autorização, uma intervenção concreta na estrutura administrativa ou nas atribuições dos órgãos.

De outro lado, o conteúdo do projeto se aproxima nitidamente do campo da gestão de políticas habitacionais e assistenciais, matéria que, em sua dimensão executiva, pertence ao Poder Executivo. A seleção de beneficiárias, a organização de fluxos administrativos, a definição de critérios operacionais, a articulação entre habitação, assistência social e rede de proteção, bem como a escolha dos meios administrativos de implementação, são atos típicos de administração.

Por isso, embora o texto não seja frontalmente impositivo, ele tangencia área tradicionalmente reservada à condução administrativa do Executivo. Daí a necessidade de distinguir duas hipóteses: a primeira, de lei parlamentar que cria obrigação executiva concreta, caso em que haveria vício de iniciativa; a segunda, de lei parlamentar autorizativa, que apenas sugere ou faculta atuação futura do Executivo, caso em que o vício pode não se consumir.





No presente caso, a redação adotada não chega a remodelar formalmente atribuições de órgãos, nem cria estrutura nova; todavia, recomenda-se leitura prudente. Se durante a tramitação houver emendas que convertam os verbos permissivos em comandos cogentes, ou que detalhem obrigações operacionais, prazos de execução, reserva de vagas, critérios administrativos fechados, dever de regulamentar ou atribuições a secretarias e órgãos específicos, o projeto passará a ostentar vício formal de iniciativa.

Há ainda outro aspecto importante, ligado ao entendimento recente aplicado em Santa Luzia. Embora não se trate de hipótese taxativamente proibida de projeto de lei autorizativo, a orientação técnico-legislativa local, sobretudo quando a matéria depende de providências administrativas do Executivo, recomenda a utilização preferencial de APL. Essa solução é mais segura porque preserva a iniciativa política do Legislativo sem tensionar a reserva de administração. Em outras palavras: ainda que não se reconheça, aqui, inconstitucionalidade formal manifesta do texto tal como redigido, a forma mais adequada, em Santa Luzia, seria a apresentação da matéria por meio de APL, justamente por se tratar de tema cuja concretização depende de juízo administrativo, desenho operacional e disponibilidade orçamentária do Executivo.

Aplicando-se, por fim, o teste triplo:

- a) a matéria está integralmente no rol do art. 61, § 1º, da Constituição? Não de modo direto, porque o texto não cria cargos, nem altera regime jurídico, nem cria órgão;
- b) há interferência na estrutura ou organização da Administração? Não de forma explícita e imediata, mas há tangenciamento do espaço de gestão administrativa;
- c) o projeto impõe obrigações ou despesas diretas ao Executivo? Em sua redação atual, não impõe de forma direta, pois usa técnica permissiva e autorizativa.

Disso resulta que a iniciativa parlamentar, embora não imune a críticas, pode ser admitida no caso concreto apenas porque o texto foi construído em linguagem autorizativa. Ainda assim, do ponto de vista de técnica legislativa e segurança institucional, a apresentação sob a forma de APL seria mais apropriada.





2.3. Do mérito

No mérito, a finalidade do projeto é socialmente relevante e constitucionalmente valiosa. A justificativa destaca a vulnerabilidade habitacional de mulheres em situação de violência doméstica e a necessidade de que o Município ofereça resposta institucional apta a reduzir revitimização e risco social. Trata-se de finalidade compatível com a dignidade da pessoa humana, com a proteção da família, com o dever estatal de assistência e com o enfrentamento da violência contra a mulher. A própria proposição ancora sua definição na Lei Maria da Penha e busca compatibilizar a política habitacional local com a rede de proteção.

Sob a ótica material, não se vê incompatibilidade com a Constituição Federal. O Município pode orientar suas políticas públicas de habitação e assistência, quando existentes, para priorizar grupos em condição agravada de vulnerabilidade, desde que respeite os critérios da razoabilidade, da impessoalidade, da isonomia material e da legalidade administrativa. A priorização de mulheres em situação de violência doméstica encontra fundamento bastante no dever de proteção estatal e na necessidade de tutela reforçada de pessoas em situação de risco.

O art. 6º, ao exigir observância do sigilo e da proteção de dados pessoais, está em consonância com a necessidade de proteção da segurança da beneficiária. Ainda que o dispositivo seja genérico, sua presença é positiva, notadamente porque a matéria envolve dados sensíveis, risco pessoal e potencial exposição da vítima.

Quanto ao aspecto orçamentário, é preciso distinguir criação direta de despesa e potencial repercussão financeira indireta. A justificativa sustenta que não se cria nova despesa, apenas se redireciona prioridade dentro de programas já existentes. O texto do projeto, de fato, não contém dispositivo expresso de criação de benefício pecuniário, nova unidade administrativa, cargo, fundo ou programa com estrutura própria.





Mesmo assim, a cautela permanece necessária. Se a implementação concreta da prioridade demandar ampliação de oferta habitacional, abertura de novas frentes assistenciais, incremento de equipe técnica, adaptação de sistemas, convênios, aluguel social ou qualquer providência com repercussão financeira nova, a execução ficará condicionada à disciplina orçamentária própria, com observância do art. 113 do ADCT, dos arts. 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e da compatibilidade com PPA, LDO e LOA. Em sua redação atual, porém, o projeto não traz comando bastante para afirmar, de plano, que há despesa nova juridicamente instituída. Daí por que não se pode apontar, neste momento, vício orçamentário manifesto, mas apenas advertência de que eventual implementação concreta dependerá de previsão orçamentária e análise de viabilidade pelo Executivo.

Há, ainda, um ponto de técnica legislativa: a ementa e o art. 1º falam em “diretrizes” e “priorização do atendimento”, enquanto o art. 5º enumera medidas administrativas específicas. Embora a redação continue permissiva, seria recomendável maior uniformidade terminológica para afastar dúvida sobre eventual efeito vinculante imediato. Em especial, a proposição pode ser aperfeiçoada para deixar ainda mais claro que a norma tem conteúdo orientativo e autorizativo, sem criar direito subjetivo automático ao benefício habitacional, o que depende, por evidente, das condições objetivas dos programas existentes, dos critérios legais aplicáveis e da disponibilidade administrativa, conforme será explicitado a seguir.

2.4. Da possibilidade de adequação redacional O Projeto de Lei em análise demanda adequações antes de sua tramitação final.

A primeira delas é formal e objetiva: a capa e o corpo do texto consignam “PROJETO DE LEI N.º /2025”, sem preenchimento do número da proposição e com referência ao exercício de 2025, ao passo que a consulta foi formulada sobre o PL nº 044/2026. A divergência precisa ser corrigida, com retificação integral da identificação da proposição, para





evitar vício documental, dúvida sobre o objeto apreciado e futura inconsistência no processo legislativo.

A segunda adequação é de técnica legislativa e de segurança jurídica. Embora a proposição procure conservar feição autorizativa, alguns dispositivos, na redação atualmente apresentada, ainda podem ensejar controvérsia interpretativa, sobretudo por permitirem leitura de disciplina administrativa mais concreta e potencialmente vinculante, o que não se mostra recomendável em projeto de iniciativa parlamentar voltado a matéria cuja implementação se insere no âmbito de atuação do Poder Executivo.

Nesse ponto, recomenda-se alteração expressa dos arts. 1º, 4º e 5º, justamente para reforçar o caráter geral, orientativo e autorizativo da proposição, evitando-se interpretação no sentido de que a Câmara estaria disciplinando, de forma cogente, critérios operacionais internos da Administração.

Assim, sugere-se que o art. 1º passe a vigorar com a seguinte redação:

Art. 1º – Esta Lei estabelece diretrizes, e faculta a instituição de medidas administrativas, para a priorização do atendimento de mulheres em situação de violência doméstica e familiar nas políticas públicas habitacionais desenvolvidas pelo Município.

Quanto ao art. 4º, que passe a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 4º – Sugere-se que situação de violência seja comprovada mediante a apresentação de, ao menos, um dos seguintes documentos:

- I – boletim de ocorrência registrado perante autoridade policial;
- II – decisão judicial que conceda medida protetiva de urgência;
- III – relatório ou parecer técnico emitido por órgão da rede de atendimento à mulher, como CRAS, CREAS ou Centros de Referência da Mulher.”

Do mesmo modo, sugere-se que o art. 5º passe a vigorar com a seguinte redação:





“Art. 5º – O Poder Executivo fica autorizado, no âmbito das políticas habitacionais e assistenciais do Município, caso entenda pertinente, a adotar medidas administrativas de caráter prioritário:

I – tramitação prioritária dos processos administrativos relacionados ao atendimento habitacional;

II – encaminhamento preferencial para programas de moradia de interesse social;

III – articulação com políticas de assistência social voltadas à proteção de mulheres em situação de violência.”

Com a redação substitutiva acima, mantém-se a intenção normativa da proposição, mas com formulação mais prudente, genérica e compatível com sua natureza autorizativa.

III – CONCLUSÃO

Diante da análise realizada, conclui-se que o Projeto de Lei nº 044/2026, em seu conteúdo material, veicula tema compatível com a competência legislativa municipal e com a ordem constitucional, por tratar de diretriz local voltada à proteção habitacional e assistencial de mulheres em situação de violência doméstica e familiar, em consonância com a legislação federal de regência e com a tutela de direitos fundamentais.

Sob o aspecto formal, verifica-se que a proposição demanda ajustes para o adequado aperfeiçoamento de sua técnica legislativa e para maior segurança jurídica em sua tramitação. Embora o texto procure adotar feição autorizativa, alguns dispositivos, na redação originalmente apresentada, ainda podem suscitar controvérsias interpretativas quanto ao seu





alcance, especialmente por tangenciarem matéria inserida na esfera de execução administrativa do Poder Executivo.

Nesse contexto, mostra-se recomendável a correção do erro material constante da identificação da proposição, uma vez que a capa e o corpo do projeto consignam referência incompleta e ano divergente daquele efetivamente submetido à análise, o que deve ser sanado antes do regular prosseguimento legislativo.

Além disso, revela-se igualmente pertinente o aperfeiçoamento redacional dos arts. 4º e 5º, de modo a reforçar com maior clareza o caráter geral, orientativo e autorizativo da norma, afastando interpretações que possam sugerir imposição legislativa de rotinas administrativas internas ou disciplina cogente sobre a forma de execução das políticas públicas municipais. Com as adequações sugeridas, preserva-se a finalidade socialmente legítima da proposição, ao mesmo tempo em que se reduz o risco de questionamentos quanto à indevida ingerência do Legislativo sobre a Administração.

Assim, **opina-se pela viabilidade da tramitação do Projeto de Lei nº 044/2026, desde que promovidas as adequações redacionais apontadas neste parecer**, especialmente: i) a correção formal da identificação do projeto; e ii) a alteração dos arts. 4º e 5º, nos termos sugeridos, para explicitar de forma mais segura sua natureza autorizativa.

Por cautela técnico-legislativa, e em consonância com a orientação mais prudente adotada no âmbito do Município de Santa Luzia para matérias que dependem de providências administrativas do Poder Executivo, recomenda-se, ainda, a avaliação da conveniência de apresentação da matéria sob a forma de **APL – Anteprojeto de Lei**. Não obstante, mantida a tramitação pela via do projeto de lei ordinária, entende-se que sua admissibilidade jurídica fica condicionada à incorporação das correções e ajustes ora recomendados.

É o parecer, s.m.j.





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

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.cmsantaluzia.mg.gov.br/autenticidade>
com o identificador 350030003400380038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.