



Procedência: Câmara Municipal de Santa Luzia/MG.

Data: 19 de março de 2026.

Ementa: **Projeto de Lei nº 037/2026** – Institui campanha permanente “Mulher Forte e Protegida” – Promoção da autonomia econômica, qualificação profissional e enfrentamento da vulnerabilidade social das mulheres – Competência municipal – Interesse local – Iniciativa parlamentar – Separação dos Poderes – Natureza autorizativa – Presença de dispositivos com conteúdo impositivo – Necessidade de adequação redacional – Ausência de estimativa de impacto orçamentário (art. 113 do ADCT) – Inconstitucionalidade formal parcial – Possibilidade de tramitação mediante ajustes.

I - CONSULTA

A Câmara Municipal de Santa Luzia/MG encaminha, para análise jurídica, o Projeto de Lei nº 037/2026, de iniciativa parlamentar, que institui, no âmbito do Município, a campanha permanente “Mulher Forte e Protegida”, com o objetivo de fomentar ações socioeducativas voltadas à promoção da autonomia econômica, qualificação profissional e enfrentamento da violência e vulnerabilidade social das mulheres.

A proposição apresenta caráter programático e não vinculativo, buscando estabelecer diretrizes e princípios para atuação do Poder Público em conjunto com a sociedade civil e iniciativa privada.





O exame jurídico concentra-se na análise da compatibilidade da matéria com a Constituição Federal, especialmente quanto à competência legislativa municipal, à iniciativa da proposição e à adequação de sua natureza autorizativa.

É o que cumpre relatar.

II- ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da competência constitucional do Município

A Constituição da República, em seu art. 30, inciso I, assegura aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local. De igual modo, o art. 23, VI, da Constituição prevê competência comum da União, Estados e Municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição.

A promoção de políticas públicas voltadas à valorização da mulher, ao enfrentamento da vulnerabilidade social e ao incentivo à qualificação profissional insere-se no contexto de desenvolvimento social e econômico no âmbito urbano, sendo matéria afeta à realidade municipal.

A política pública voltada ao fortalecimento da autonomia feminina possui impacto direto na organização social local, na redução de desigualdades e na promoção da dignidade da pessoa humana, com reflexos na estrutura social do Município. Trata-se de matéria cuja execução e efeitos se concentram territorialmente no Município de Santa Luzia, não havendo invasão de competência privativa da União (art. 22 da CF) nem matéria reservada aos Estados (art. 25, §1º).

Conclui-se, sob o aspecto formal, que o Município possui competência para legislar sobre a matéria no âmbito local, especialmente quando a norma não contraria diretrizes gerais federais ou estaduais.

2.2. Da iniciativa

A Constituição Federal, em seu art. 2º, consagra o princípio da separação dos Poderes, fundamento basilar do Estado Democrático de Direito. Com base





nesse princípio, o art. 61, §1º, II, da CF/88 reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa para legislar sobre temas relativos à estrutura administrativa, atribuições de órgãos públicos e criação de despesas. Essa reserva de iniciativa é de reprodução obrigatória nos demais entes federativos – Estados, Distrito Federal e Municípios – nos termos do princípio da simetria constitucional.

As regras de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo têm como corolário o princípio da separação dos poderes, que nada mais é do que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos¹.

Essa compreensão é amplamente acolhida pelo Supremo Tribunal Federal. No julgamento da ADI 2.807/RS, o STF firmou entendimento segundo o qual é inconstitucional norma de iniciativa parlamentar que institui programa a ser executado por órgão do Poder Executivo. Eis a ementa do acórdão:

Ação direta de inconstitucionalidade.

2. Lei 11.750/2002 do Estado do Rio Grande do Sul . Projeto “Escotismo Escola”.

3. Ofendem a competência privativa do Chefe do Executivo para iniciar o processo legislativo normas que criem atribuições para órgão da administração pública. Precedentes.

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.²

O relator foi enfático ao afirmar que a imposição de cronograma de ações, designação de servidores e estruturação de políticas públicas caracteriza a criação de novas atribuições administrativas, usurpando a iniciativa legislativa do Executivo, mesmo que não haja expressamente a criação de cargos ou despesas diretas.

¹ cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do Processo Legislativo. São Paulo: Saraiva, pp. 111/112

² STF - ADI: 2807 RS, Relator.: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 03/03/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 20/03/2020) (STF, ADI 2807, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, julgado em 02/03/2020





No mesmo sentido, cita-se a ADI 4726 de relatoria do Ministro Marco Aurélio do STF:

PROCESSO LEGISLATIVO – INICIATIVA. Ao Chefe do Executivo estadual compete a iniciativa de projetos de lei versando estrutura administrativa, a teor dos artigos 61, § 1º, inciso II, alínea e, e 84, inciso VI, alínea a, da Constituição Federal, aplicáveis, por simetria, às unidades federativas.³ (...)

A mesma *ratio decidendi* foi adotada pelo TJMG na ADI nº 1.0000.23.190591-0/000, que declarou a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.937/2023 de Cataguases/MG, que instituía programa de atendimento pediátrico em creches municipais:

Lei oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar que usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização da administração pública, uma vez que cria atribuições administrativas, alterando o rol de atividades a serem desempenhadas pelos órgãos públicos daquele ente federativo⁴. [...]

Dessarte, como já explanado e pacificado no âmbito desta Consultoria, a criação de leis que instituem “programas municipais” revela, em regra, ingerência indevida em assuntos submetidos à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, por implicarem alteração da estrutura administrativa e criação de atribuições para órgãos e servidores, *data venia*.

Em paralelo, cumpre observar que as chamadas leis autorizativas são frequentemente alvo de críticas na doutrina, a exemplo de José Afonso da Silva, por carecerem de valor normativo substancial, limitando-se a permitir algo que o Executivo, em tese, já poderia realizar no exercício de sua competência de gestão. Segundo o referido autor:

[...] leis autorizativas, em regra, carecem de valor normativo em sentido substancial, enquanto se limitam a dar vida a uma relação entre o legislador e

³ STF - ADI: 4726 AC 9940468-16.2012.1.00 .0000, Relator.: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 11/11/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 30/11/2020

⁴ TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.23.190591-0/000, Relatora: Desa. Beatriz Pinheiro Caires, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 21/03/2024, publicação da súmula em 22/03/2024





outro órgão da Administração ou a uma entidade pública, para permitir o desenvolvimento de uma atividade ou prática de ato de gestão extraordinária, ou seja, ato de competência do órgão ou entidade autorizada, mas dependente de autorização legislativa⁵.

De outro lado, é notório que esse tipo de lei tem sido utilizado como instrumento de exortação política ou de sinalização de prioridades públicas, por meio do qual o Poder Legislativo busca evidenciar determinadas demandas sociais e orientar a atuação administrativa, ainda que muitas vezes sem efetividade normativa.

Em razão justamente da recorrente edição, pelo Poder Legislativo, de leis dessa natureza, o STF foi instado a enfrentar o tema sob outro ângulo, fixando, no Tema 917 da repercussão geral, 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 (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)⁶.

Assim, tem-se que leis municipais de iniciativa parlamentar que criam despesas para a Administração Pública não violam, por si só, a competência do Poder Executivo, desde que não estructurem órgãos, não aumentem o quadro de servidores nem alterem o regime jurídico destes, nem disponham sobre matérias sujeitas à iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Com efeito, no caso no Projeto de Lei em questão, embora seja apresentado como autorizativo, contém dispositivos que configuram atribuição direta de funções ao Executivo e suas Secretarias, como se verifica, por exemplo:

- a) Art. 1º – ao dispor que “fica instituída” a campanha, cria diretamente política pública municipal, afastando-se da lógica autorizativa;

⁵ SILVA, J.A. Processo constitucional de formação das leis. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 331).

⁶ STF Tema 917 da Repercussão Geral. ARE 878.911. Rel. Min. Gilmar Mendes





- b) Art. 2º – ao estabelecer que a campanha “reger-se-á” por determinados princípios, confere caráter vinculante à atuação administrativa;
- c) Art. 3º – ao prever que “são diretrizes”, define conteúdo obrigatório para a execução da política pública.
- d) Art. 7º – O art. 7º prevê que as despesas correrão por conta de dotação orçamentária própria, observadas as disponibilidades financeiras do Município. Todavia, não há estimativa de impacto financeiro, nem indicação de compatibilidade com o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.
- e) Art. 8º - impõe prazo para que o Executivo regule a Lei, o que configura ingerência.

Assim, qualquer comando imperativo (“cabará”, “deverá”, “fica instituído”, “será responsável por”, etc.) pode caracterizar ingerência e desvirtuar o caráter autorizativo.

Esses comandos não se limitam a autorizar o Executivo a implementar a campanha, mas estabelecem diretrizes com carga normativa vinculante, o que pode configurar interferência na esfera administrativa e na discricionariedade do Chefe do Poder Executivo.

III – NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO TÉCNICA

Conforme demonstrado na análise jurídica, o Projeto de Lei nº 037/2026 apresenta natureza predominantemente autorizativa, o que, em tese, preservaria a discricionariedade administrativa do Chefe do Poder Executivo. Todavia, alguns dispositivos extrapolam o campo da mera autorização e passam a estabelecer comandos administrativos específicos, caracterizando ingerência na organização e nas atribuições da Administração Pública municipal.





1. Quanto ao art. 1º

O dispositivo dispõe que “fica instituída, no âmbito do Município de Santa Luzia, a campanha permanente ‘Mulher Forte e Protegida’”.

A utilização da expressão “fica instituída” revela comando de natureza impositiva, ao criar diretamente política pública municipal, afastando-se da lógica autorizativa.

Ademais, a técnica legislativa exige clareza, precisão e ordem lógica (LCP 95/1998). Para adequar o dispositivo ao caráter facultativo da norma, recomenda-se a substituição da redação por:

“Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a instituir, no âmbito do Município de Santa Luzia, a campanha permanente ‘Mulher Forte e Protegida’...”

2. Quanto ao art. 2º

O dispositivo estabelece que a campanha “reger-se-á pelos seguintes princípios”.

O emprego da expressão “reger-se-á” confere caráter vinculante à norma, estabelecendo comando normativo obrigatório à atuação administrativa.

Para adequação ao modelo autorizativo, recomenda-se a substituição por:

“Art. 2º A campanha poderá reger-se pelos seguintes princípios:”

3. Quanto ao art. 3º

O art. 3º dispõe que “são diretrizes da campanha”, estabelecendo conteúdo normativo obrigatório para a execução da política pública.

Essa redação ultrapassa o caráter meramente orientativo e assume feição impositiva.

Para adequação, recomenda-se a substituição por:





“Art. 3º Recomenda-se que a campanha considere as seguintes diretrizes:”

4. Quanto ao art. 4º

O art. 4º dispõe que o Poder Público “poderá fomentar” ações voltadas à consecução das diretrizes da Lei.

Embora o dispositivo já apresente redação compatível com o modelo autorizativo, recomenda-se aprimoramento técnico para reforçar a discricionariedade administrativa, mediante a seguinte redação:

“Art. 4º O Poder Executivo poderá, observados os critérios de conveniência e oportunidade administrativa, adotar medidas voltadas à implementação das diretrizes desta Lei, podendo, entre outras, fomentar: [...]”

4. Quanto ao art. 5º

O art. 5º já estabelece que o Poder Executivo está autorizado a definir as formas de execução da norma, encontrando-se, portanto, adequado ao modelo autorizativo.

Ainda assim, recomenda-se, como aprimoramento redacional, o reforço da discricionariedade administrativa, nos seguintes termos:

“Art. 5º Fica o Poder Executivo autorizado a, no âmbito de sua discricionariedade e competência, definir as formas de execução, implementação e eventual regulamentação das diretrizes previstas nesta Lei.”

III– ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS

Um ponto crítico para a análise da constitucionalidade formal do projeto diz respeito ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias





(ADCT), que exige que toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória seja acompanhada da correspondente estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

A ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro acarreta inconstitucionalidade formal da norma, independentemente de se tratar de iniciativa parlamentar ou do próprio Chefe do Poder Executivo.

Nesse contexto, caso o Projeto de Lei nº 037/2026 não venha acompanhado dos cálculos e da estimativa de impacto referentes à implementação da campanha “Mulher Forte e Protegida”, a futura lei estará sujeita a sério risco de invalidação por vício de natureza orçamentária, em afronta ao art. 113 do ADCT.

IV - CONCLUSÃO

Diante da análise realizada, conclui-se que o Projeto de Lei nº 037/2026 é **materialmente constitucional**, uma vez que o seu objeto — a promoção da autonomia econômica, qualificação profissional e enfrentamento da vulnerabilidade social das mulheres — guarda estrita harmonia com os princípios e diretrizes constitucionais.

Sob o aspecto da constitucionalidade formal, a análise subdivide-se em três pontos fundamentais:

1. Constitucionalidade formal orgânica (competência): A proposição é válida sob esse prisma, pois versa sobre matéria de interesse local, área em que o Município detém competência legislativa, nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal.

2. Constitucionalidade formal propriamente dita (iniciativa): A proposição apresenta natureza predominantemente autorizativa. Todavia, verifica-se a presença de dispositivos que, em sua redação, assumem caráter impositivo, especialmente nos arts. 1º, 2º e 3º, ao estabelecer comandos





normativos vinculantes, o que pode caracterizar ingerência na esfera administrativa do Poder Executivo.

3. Constitucionalidade formal orçamentária: Verifica-se **inconstitucionalidade formal**, em razão da ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, exigida pelo art. 113 do ADCT para qualquer proposição legislativa que crie despesa obrigatória, podendo ser sanada com a apresentação da estimativa de impacto.

Assim, opina-se:

- a) pela constitucionalidade material do Projeto de Lei;
- b) pela constitucionalidade formal orgânica, em razão da competência municipal sobre a matéria;
- c) pela presença de vício formal de iniciativa em alguns dispositivos;
- d) pela necessidade de adequação técnica dos dispositivos com conteúdo impositivo, a fim de reforçar a natureza facultativa e não vinculativa da proposição;

Uma vez promovidas as adequações sugeridas, não remanescerão óbices jurídicos à regular tramitação da proposição.

É o entendimento, *sub censura*.

Arthur Magno e Silva Guerra

Arthur Magno e Silva Guerra
OAB/MG 79.195

