



ASSESSORIA JURÍDICA – PARECER N.º 46/2025

Processo: 1400/2025 – PL 83/2025

Autoria: Vagno Martins da Cruz

Solicitante: Secretaria Legislativa

1. Relatório

Trata-se de solicitação de parecer jurídico encaminhado a esta Procuradoria referente ao Projeto de Lei n.º 83/2025, de autoria do Vereador Vagno Martins da Cruz, que “institui a política municipal para as mulheres em Paraty, estabelece princípios, diretrizes e objetivos, designa a coordenadoria da mulher como órgão transitório de execução e articulação, e dispõe sobre a criação futura da secretaria municipal de políticas para as mulheres como instância definitiva de gestão da política pública”.

A proposição foi protocolada no dia 28/08/2025 e lida em Plenário na 21ª Sessão Ordinária (realizada no dia 01/09/2025).

É o relatório.

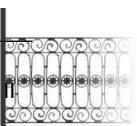
2. Fundamentação

2.1. Amplitude da análise jurídica

Inicialmente, destaco que o parecer jurídico é manifestação técnica de caráter consultivo e opinativo, com a finalidade de alertar sobre potencial ofensa à legislação vigente, respeitada a competência das Comissões Regimentais e a soberania do Plenário para análise e deliberação a respeito do mérito, na forma do art. 110 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Paraty – Resolução n.º 432/2024.

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 Federal¹. 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.

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 Federal²; norma reproduzida no art. 358, inc. I, da Constituição Estadual e no art. 7º, inc. I, da Lei Orgânica de Paraty.

Logo, não há inconstitucionalidade formal orgânica.

2.2.2. Iniciativa para deflagrar o 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 Orgânica³ e o art. 214, § 1º, inc. III, do Regimento Interno, prerrogativa constitucional inerente ao mandato legislativo.

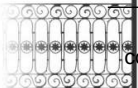
Contudo, existem exceções nas quais se reserva a possibilidade de dar início ao processo legislativo a determinada autoridade (iniciativa privativa, exclusiva ou reservada). Conforme entendimento consolidado no âmbito do Supremo Tribunal Federal, é vedada a interpretação ampliativa das hipóteses de iniciativa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

¹ 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.

² Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;

³ 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.





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

Segundo João Trindade Cavalcante Filho:

Por outro lado, a função de legislar é atribuída, de forma típica, ao Congresso Nacional, o que pressupõe que ao órgão parlamentar deva ser dada a possibilidade de iniciar o processo legislativo, exceto quando haja expressa previsão em sentido contrário (CAVALVANTE FILHO, João Trindade. Limites da iniciativa parlamentar sobre políticas públicas: uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/243237>).

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).

A proposição em apreço se refere à política pública voltada às mulheres. 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

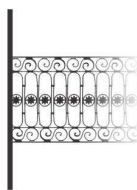


Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

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



A Casa do Povo

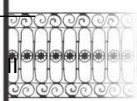
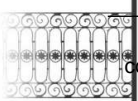


DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA. INICIATIVA PARLAMENTAR. [...] 4) Não incidência, ao caso concreto, dos arts. 112, § 1º, II, “d” (que dispõe serem de iniciativa privativa do Governador as leis que disponham sobre criação e extinção de órgãos da administração pública, observado 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 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 constitucionais:

AGRAVO 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 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. 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. Agravo 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).

E ainda que possa criar alguma despesa ao Poder Executivo, essa circunstância por si só não se traduz em usurpação de competência, conforme consta no Tema de Repercussão Geral nº 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:

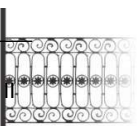
Invalidar leis de iniciativa parlamentar que gerem quaisquer custos ao Poder Público configura restrição excessiva ao exercício do poder normativo pelo Legislativo, caracterizando hipertrofia insustentável às hipóteses excepcionais de iniciativa reservada à chefia do Poder Executivo. Afinal, editar leis 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).

Firmou-se a orientação de que a simples criação de despesa para o Poder Público, mesmo em caráter permanente, não atrai a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo correspondente. A mera circunstância de uma norma demandar atuação positiva do Poder Executivo, com eventual aumento de despesa, não é capaz de inseri-la no rol de iniciativa reservada.

Tratando-se de política pública, o projeto de Lei deve se revestir de generalidade e abstratividade, pois, prevalece na doutrina e jurisprudência que atos de concretude cabem ao Poder Executivo, assim entendido como atividades de planejamento, organização e execução (atos típicos de gestão, sujeitos ao juízo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo).

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:

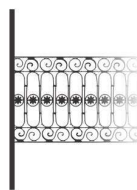
Não entendo, assim, que a instituição do referido programa municipal de conscientização no trânsito, em termos gerais e abstratos, constitua questão de política de governo ou ato concreto de gestão, inexistindo ofensa material à regra da separação dos poderes ou vício formal de invasão a iniciativa legislativa 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,





Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

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



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 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 inconstitucionalidade, 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).

Com isso, a proposição deve ter como plano de fundo a definição de diretrizes, parâmetros, princípios e objetivos, em caráter abstrato, sem estabelecer atribuição direta à órgão do Poder Executivo, conferindo a margem de discricionariedade necessária para que o Executivo a implemente.

Analisando os dispositivos, percebe-se que não há indicação de qualquer princípio, parâmetro ou objetivo. A proposição se limita a instituir a política no art. 1º; indicar órgão do Poder Executivo que deverá implementá-la no art. 2º; e obrigar o Poder Executivo a elaborar um plano no art. 3º.

Ao estabelecer quem deve implementar a política pública (art. 2º), o legislador ingressa em matéria de iniciativa reservada ao Prefeito, qual seja, a atribuição de secretarias/órgãos subordinados ao Poder Executivo Municipal, nos termos do art. 43, inc. III, da Lei Orgânica⁴.

Por outro lado, ao atribuir ao Poder Executivo a criação do Plano Municipal de Políticas para as Mulheres (art. 3º), entende-se que há violação à separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal⁵) e ao art. 63, incs. II e VI, da Lei Orgânica⁶, considerando que compete ao Chefe do Poder Executivo examinar a conveniência e a oportunidade para desempenho das atividades legislativas e regulamentares que lhe são próprias.

Portanto, embora possível a elaboração de política pública através de legislação de origem parlamentar, considerando que a proposição em análise apenas trata de quem irá implementá-la, como visto acima, conclui-se pela inconstitucionalidade formal.

⁴ 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;

⁵ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

⁶ Art. 63 – Compete ao Prefeito, entre outras atribuições: [...] II – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis aprovadas pela Câmara e expedir os regulamentos para sua fiel execução; [...] VI – expedir decretos, portarias e outros atos administrativos;



2.2.3. Espécie normativa e técnica legislativa

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

No tocante à técnica legislativa, a redação do projeto apresenta razoável clareza e estrutura compatível com os preceitos da Lei Complementar n.º 95/98 e dos arts. 192, §§ 1º e 2º, e 219 do Regimento Interno.

Vale ressaltar que a vacância é a regra, nos termos do art. 8º da Lei Complementar n.º 95/98⁷, de modo que a cláusula que determina que a vigência será na data da publicação é reservada para as leis de pequena repercussão. Neste caso, recomenda-se que contemple prazo de vacância razoável para a implementação pelo Poder Público.

2.3. Quanto ao conteúdo

No que diz respeito ao aspecto material, inexistente óbice jurídico à tramitação deste Projeto de Lei, encontrando amparo na isonomia material, na dignidade da pessoa humana (princípio matriz da ordem constitucional, previsto no art. 1º, inc. III, da CF⁸), bem como nos objetivos fundamentais da República previstos nos incisos I e IV do art. 3º da CF⁹, quais sejam: construir uma sociedade livre, justa e solidária; promover o bem de todos, sem preconceitos de sexo e quaisquer outras formas de discriminação.

3. Conclusão

Diante do exposto, nos termos do artigo 77 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Paraty¹⁰, ressalvada a natureza não vinculante deste parecer jurídico, com o devido respeito ao autor, opino pela inconstitucionalidade formal do Projeto de Lei n.º 83/2025.

⁷ 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.

⁸ 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;

⁹ 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.

¹⁰ 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 dispare de 10 (dez) dias para se pronunciar, a contar da data do recebimento da matéria pelo seu Presidente.



Estado do Rio de Janeiro
Câmara Municipal de Paraty

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



É o parecer, salvo melhor juízo.

Paraty-RJ, 23 de setembro de 2025.

Gustavo Fellipe dos Santos Oliveira

Procurador Jurídico da Câmara Municipal de Paraty

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço /autenticidade utilizando o identificador 310031003400320037003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Gustavo Fellipe dos Santos Oliveira** em 23/09/2025 14:52

Checksum: **A9A9050DE81AFF1B0C5CD88CF8DD7C343A784DD0DA41681725D9BB71EAC40EB**