

CONSULTA/0236/2025/JG/G

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM - SP

At.: Vereador Wagner Ricardo Pereira

EMENTA:

**Câmara Municipal – Projeto de Lei Complementar nº 44/2025 –
Iniciativa parlamentar – Institui a Política de Alocação de Vagas
para Filhos de Mulheres em Situação de Violência Doméstica e dá
outras providências - Considerações gerais.**

CONSULTA:

*"Encaminho para análise o Projeto de Lei Nº 44/2025, que "INSTITUI A
POLÍTICA DE ALOCAÇÃO DE VAGAS PARA FILHOS DE MULHERES EM SITUAÇÃO DE
VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".*

*Solicito um parecer técnico e jurídico abrangente, considerando os
seguintes aspectos:*

Competência de iniciativa.

*Impacto da proposta no Município e principalmente na área de
educação.*

Efetividade do programa.

*Solicito que o parecer indique eventuais ajustes necessários,
considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática.*

Peço que o parecer identifique possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto”.

ANÁLISE JURÍDICA:

Diante das indagações propostas, passamos a exarar as considerações a seguir:

Inicialmente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do mérito de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da competência e da iniciativa. Desta forma, a presente consulta apresentará ponderações acerca da constitucionalidade do respectivo projeto de lei somente sobre esses aspectos.

Pois bem, o **Projeto de Lei nº 44/2025** estabelece “a prioridade para alocação de vagas a filhos de mulheres em situação de violência doméstica em Centros Municipais de Primeira Infância (Cempis), escolas de ensino integral, escolas em tempo integral e projetos educacionais municipais” (art. 1º), com a estipulação de conceitos (art. 2º) e diretrizes (art. 3º), mas, também, de atribuições aos órgãos públicos municipais no mesmo dispositivo (ex: identificar beneficiárias, complementar informações e manter cadastro unificado).

Também consta a imposição de obrigação de divulgação das “vagas ofertadas às crianças atendidas sob benefício” do **Projeto de Lei nº 44/2025** (art. 3º, inc. II).

Vale destacar, ainda, que o art. 9º, em seu § 7º, da Lei nº 11.340/06 (Lei Maria da Penha), dispõe: “A mulher em situação de violência doméstica e familiar tem

prioridade para matricular seus dependentes em instituição de educação básica mais próxima de seu domicílio, ou transferi-los para essa instituição, mediante a apresentação dos documentos comprobatórios do registro da ocorrência policial ou do processo de violência doméstica e familiar em curso”.

O art. 30, inc. I, da Constituição Federal, garante aos Municípios a competência para legislar sobre interesse local.

Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero ensinam:

“[...] os Municípios foram dotados de capacidade de auto-organização e de autogoverno, o que implica um leque de competências legislativas e administrativas próprias.

[...]

A principal diretriz na seara das competências legislativas municipais é dada pelo interesse local (no sistema constitucional se tratava de peculiar interesse local). A exegese mais adequada, de acordo com significativa doutrina, é no sentido de ser prescindível a exclusividade do interesse local (o que, aliás, se revela de difícil configuração), bastando que se verifique uma preponderância (predominância) do interesse local, entendimento afinado com o princípio geral da preponderância do interesse, já referido. Por tal razão é que, salvo as tradicionais hipóteses de interesse local, que não geram controvérsia, em boa parte dos casos a identificação de qual o interesse predominante, de modo a verificar se é de fato o local, haverá de ocorrer caso a caso, o que, por sua vez, ensejou uma série de decisões do STF na matéria” (cf. in Curso de Direito Constitucional, 9ª ed., Saraiva, São Paulo, 2020, p. 963 e p. 964) (grifo nosso).

Portanto, o Município pode fixar as políticas públicas de Educação e de proteção à mulher por meio de lei de interesse da comunidade, como a situação apresentada no **Projeto de Lei nº 44/2025**. A organização do serviço público municipal de Educação é tarefa que pertence ao Município.

Por sua vez, Isaac Newton Carneiro explica que “O processo legislativo tem início – iniciativa – com a apresentação de uma proposta tendente a virar uma das formas de lei” (cf. *in Manual de Direito Municipal Brasileiro*, P & E Editora, Salvador, 2016, p. 483). Em obra editada pela antiga Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, consta: “A regra geral é a da iniciativa concorrente, outorgada, nos termos do dispositivo ora comentado, a qualquer Deputado Federal ou Senador, ou Comissão do Congresso Nacional, ou de uma de suas Casas, ao Presidente da República e aos cidadãos” (cf. *in Breves Anotações à Constituição de 1988*, Atlas, São Paulo, 1990, p. 222 e p. 223).

Temos defendido, inclusive com fundamento em decisões emanadas pelo Poder Judiciário, que a implementação de políticas públicas é de iniciativa concorrente, – desde que, é claro, não implique criação, reestruturação e/ou fixação de novas atribuições a Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública municipal –, uma vez que não está inserida no rol de iniciativas privativas dos chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal (ver, por exemplo, § 1º do art. 61 da Constituição da República, dispositivos reproduzidos na Constituição do Estado e Lei Orgânica do Município).

Nesse sentido, decidiu o Supremo Tribunal Federal: “[...] o Supremo Tribunal Federal possui vasta jurisprudência sobre a possibilidade da iniciativa parlamentar nos projetos de lei que criam políticas públicas, desde que não criem,

extinguam ou alteram órgãos da administração pública” (cf. in Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.471.667, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, *DJe* de 28/3/2025).

Por sua vez, o Tribunal de Justiça de São Paulo decidiu:

“Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 4.016, de 14 de dezembro de 2022, do Município de Andradina, que ‘autoriza o Poder Executivo a criar no Município de Andradina a Premiação ‘Aluno Nota Dez’ para estudantes do ensino fundamental e médio e ‘Escola Nota Dez’ nas redes de ensino estadual, municipal e particular e dá outras providências’ - Alegação de vício formal e de afronta aos artigos 5º e 144 da Constituição do Estado de São Paulo. - Não há vício formal, porque a matéria não é da competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo e não há interferência da lei na gestão da educação estadual ou na órbita da educação privada - Embora a lei permita a participação no programa de escolas públicas estaduais e de instituições privadas de ensino, situadas no Município de Andradina, não as obriga a atender ao convite da Secretaria Municipal de Educação e não lhes impõe metas de desempenho ou quaisquer outras obrigações, assim como não o faz em relação ao Estado. - Vício material - Há violação pontual dos princípios da separação dos poderes e da reserva da Administração - A lei impugnada não se limita a apresentar conceitos e diretrizes para a execução de política pública. De outra sorte, impõe obrigações específicas à Administração, nos seus artigos 3º, caput, 4º, 5º e 6º, parte final (a partir da frase ‘através de entrega de placa...’), disciplinando, concretamente, o modo como ela deverá agir, e lhe fixa prazo para regulamentação, no artigo 7º, o que infringe o princípio da separação dos poderes. - De acordo com a teoria da divisibilidade das leis, em sede de controle de constitucionalidade, os dispositivos que não apresentem vício devem permanecer válidos, a não ser que não possam subsistir autonomamente, por lógica ou inutilidade - Inconstitucionalidade dos

artigos 3º, caput, 4º, 5º, da expressão 'através de entrega de placa conferindo o 'Diploma de Escola Nota Dez', a ser entregue à Direção e ao corpo docente da escola', constante do artigo 6º, e do artigo 7º, da lei questionada - Preservação dos demais dispositivos, que subsistem isoladamente - Precedentes do Órgão Especial - Pedido procedente em parte" (cf. in ADI nº 2393479-03.2024.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Silvia Rocha, J. em 30/4/2025).

Em nosso sentir, o **Projeto de Lei nº 44/2025** contém vício de iniciativa incompatível com as atribuições do Poder Executivo conforme o disposto no art. 3º.

Segundo Hely Lopes Meirelles, em tradicional lição adotada sobre o tema,

"Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais" (cf. in *Direito Municipal Brasileiro*, 22ª ed., Malheiros, São Paulo, 2025, p. 650) (grifos nossos).

A iniciativa parlamentar de projeto de lei que crie atribuições e obrigações aos órgãos públicos do Poder Executivo contém vício de inconstitucionalidade.

Embora o **Projeto de Lei nº 44/2025 trate de valiosíssima política pública de proteção à mulher**, há dispositivos específicos que criam atribuições gerais

ao Poder Executivo, motivo pelo qual sugerimos a reavaliação da propositura para posterior encaminhamento ao Plenário Cameral.

Essas são as considerações a serem feitas a respeito da presente consulta, sem embargo de outros entendimentos em sentido contrário, para com os quais manifestamos, desde já, o nosso respeito.

São Paulo, 08 de maio de 2025.

Elaboração:



João Gabriel Lemos Ferreira

OAB/SP nº 145.358

Consultor Jurídico

Aprovação:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP nº 151.849

Diretor Jurídico