

CONSULTA JURÍDICA n. 147/2026

Ref. Projeto de Lei nº 75/2026

Autoria: Vereadora Daniella Gonçalves de Amoêdo Campos

Município: Mogi Mirim/SP

Assunto: Institui a Rede Municipal de Atendimento à Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar, denominada “Rede Florescer”.

DIREITO CONSTITUCIONAL E MUNICIPAL. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INSTITUIÇÃO DE REDE MUNICIPAL DE ATENDIMENTO À MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. TEMA 917 DO STF. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. NECESSIDADE DE ADEQUAÇÕES QUANTO À RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E À TÉCNICA LEGISLATIVA. PARECER FAVORÁVEL, CONDICIONADO À APROVAÇÃO DE EMENDA SUBSTITUTIVA GLOBAL.

I – RELATÓRIO

Submete-se à análise jurídica o Projeto de Lei nº 75/2026, de autoria da Vereadora Daniella Gonçalves de Amoêdo Campos, que pretende instituir, no Município de Mogi Mirim, a Rede Municipal de Atendimento à Mulher Vítima de Violência Doméstica e Familiar, denominada “Rede Florescer”.

A proposição estabelece como fundamento a Lei Federal nº 11.340/2006 – Lei Maria da Penha – e os tratados internacionais ratificados pelo Brasil, prevendo como objetivos a articulação de serviços públicos, o atendimento humanizado e sem revitimização, a promoção da autonomia econômica e emocional das mulheres e a produção de dados estatísticos locais destinados ao aperfeiçoamento das políticas públicas.

O texto disciplina, ainda, a integração entre assistência social, saúde, segurança pública e justiça; a possibilidade de celebração de parcerias

voltadas à inserção das mulheres no mercado de trabalho; oferta preferencial de vagas em cursos de capacitação; possibilidade de criação do denominado “Selo Empresa Amiga da Mulher”; medidas relacionadas à matrícula e transferência escolar dos dependentes de mulheres sob medida protetiva; coordenação colegiada da Rede e disposições referentes ao financiamento da política pública.

A análise jurídica deve compreender, especialmente, a competência legislativa municipal, a constitucionalidade material da política pública, a iniciativa parlamentar, o princípio da separação dos Poderes e a técnica legislativa empregada.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Da competência legislativa municipal e da constitucionalidade material

A matéria objeto da proposição insere-se no campo da proteção dos direitos fundamentais, da assistência social e das políticas públicas de prevenção e enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher.

A Constituição Federal assegura aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, nos termos do art. 30, incisos I e II.

A própria justificativa da proposição identifica esse fundamento constitucional, sustentando a competência legislativa suplementar municipal.

Além disso, a Lei Federal nº 11.340/2006 estabelece expressamente modelo interinstitucional e federativo de enfrentamento à violência doméstica e familiar.

O art. 8º da Lei Maria da Penha determina que a política pública destinada a coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher seja desenvolvida por meio de conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conjuntamente com ações não governamentais.

Desse modo, a instituição de diretrizes municipais destinadas à integração da rede de atendimento encontra fundamento direto no sistema

normativo federal e guarda compatibilidade material com as competências constitucionalmente atribuídas ao Município.

Não se identifica, portanto, impedimento de natureza material à instituição de uma política municipal de articulação e fortalecimento da rede de proteção às mulheres em situação de violência.

2. Da iniciativa parlamentar e do Tema 917 do Supremo Tribunal Federal

A circunstância de o Projeto de Lei nº 75/2026 ser de autoria parlamentar exige exame específico.

Não é juridicamente adequado partir da premissa de que toda proposição parlamentar que estabeleça política pública ou provoque alguma repercussão financeira para o Município seja, automaticamente, inconstitucional.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE nº 878.911/RJ, submetido à sistemática da repercussão geral – **Tema 917** –, consolidou entendimento segundo o qual não ocorre usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo quando a lei, embora possa gerar despesas para a Administração, não trate da estrutura ou das atribuições dos órgãos administrativos nem do regime jurídico dos servidores públicos.

Tema 917 - Competência para iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias.

Há Repercussão?

Sim

Relator(a):
MIN. GILMAR MENDES

Leading Case:
[ARE 878911](#)

Descrição:
Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 24, XV; 30, I e II; 74, XV; e 227 da Constituição Federal, a competência para a iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias.

Tese:
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).

Assim, a existência eventual de despesa pública não constitui, isoladamente, elemento suficiente para caracterizar vício formal de iniciativa.

O parâmetro constitucional decisivo é outro: deve-se verificar se o Poder Legislativo ingressou na esfera reservada de organização, funcionamento e gestão administrativa do Poder Executivo.

Sob essa perspectiva, o núcleo do Projeto de Lei nº 75/2026 — instituição de uma política pública municipal de integração e proteção das mulheres em situação de violência — pode ser objeto de iniciativa parlamentar.

A jurisprudência constitucional admite que o Legislativo estabeleça políticas, objetivos, princípios e encargos destinados à concretização de direitos constitucionalmente protegidos, desde que não determine ao Executivo como deverá organizar internamente sua estrutura administrativa para executá-los.

3. Da necessidade de adequação do texto original

Embora o objeto geral da proposição seja constitucionalmente legítimo, alguns dispositivos da redação original apresentam grau de ingerência administrativa que recomenda sua adequação durante o processo legislativo.

A questão, portanto, não está propriamente na existência da “Rede Florescer”, mas na forma pela qual determinadas obrigações administrativas foram redigidas.

O art. 3º, por exemplo, menciona expressamente a articulação dos serviços de saúde, assistência social, “incluindo o novo equipamento CRAM”, segurança pública, justiça e habitação.

A referência nominal a equipamento administrativo específico deve ser evitada. A lei parlamentar pode estabelecer a integração da rede municipal, mas não é recomendável vincular sua execução à estrutura administrativa determinada, presente ou futura, cuja organização pertence ao campo de gestão do Executivo.

Da mesma forma, recomenda-se que a lei estabeleça **diretrizes para atuação municipal**, evitando comandos que determinem diretamente providências administrativas concretas a secretarias, departamentos ou outros órgãos.

Essa cautela é particularmente relevante no art. 7º, segundo o qual o Município “adotará medidas” destinadas a facilitar transferência e matrícula escolar dos dependentes de mulheres sob medida protetiva, fazendo referência aos critérios regulamentares estabelecidos pela Secretaria Municipal de Educação.

A finalidade é juridicamente legítima e socialmente relevante. Entretanto, sua redação deve preservar a competência administrativa do Executivo para estabelecer fluxos, procedimentos, competências internas e critérios operacionais.

4. Da articulação com outros entes e instituições

Também merece atenção o art. 4º. A redação original prevê integração das ações de assistência social, saúde, segurança pública e justiça e cooperação com órgãos estaduais e federais de proteção à mulher.

A matéria é juridicamente admissível se compreendida como **diretriz de articulação institucional**.

O Município não pode, evidentemente, criar obrigações ou atribuições para órgãos estaduais ou federais, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública ou outras instituições constitucionalmente autônomas.

Por essa razão, a redação deve privilegiar expressões como “articulação”, “cooperação”, “integração” e “celebração de instrumentos próprios”, preservadas as competências constitucionais e legais de cada instituição.

5. Da autonomia econômica e das parcerias

O art. 5º estabelece que o Poder Executivo fica autorizado a definir diretrizes de incentivo à autonomia econômica das mulheres, podendo firmar parcerias com entidades privadas e comércio local para inserção no mercado de trabalho e ofertar preferencialmente vagas em cursos municipais de capacitação, inclusive mediante parceria com o SEBRAE Mulher. Também nesse ponto a finalidade da norma é juridicamente adequada, mas a redação pode ser aperfeiçoada.

A lei deve estabelecer a **autonomia econômica e social como diretriz da política pública**, facultando ao Executivo, no exercício de suas competências administrativas e observada a legislação aplicável, desenvolver programas, celebrar parcerias e articular oportunidades de capacitação e inserção profissional.

É recomendável, ainda, evitar a indicação legislativa de entidade privada determinada, como o “SEBRAE Mulher”.

Não há necessidade de individualizar parceiro privado no texto legal. Além de desnecessária à definição da política pública, essa referência reduz a generalidade e a abstração esperadas da norma e pode gerar dificuldades futuras caso a política pública venha a ser desenvolvida mediante outros parceiros.

6. Do “Selo Empresa Amiga da Mulher”

O art. 6º estabelece que o Executivo poderá criar o “Selo Empresa Amiga da Mulher” destinado às empresas locais que reservarem percentual de suas vagas para mulheres atendidas pela Rede.

A utilização da expressão “poderá” reduz a carga impositiva do dispositivo, mas sua permanência deve ser analisada em conjunto com o desenho normativo geral.

Sob a perspectiva da segurança jurídica, é preferível que a lei estabeleça a possibilidade de adoção de mecanismos municipais de reconhecimento e incentivo às entidades que contribuam para a autonomia econômica das mulheres, deixando ao Executivo a regulamentação dos critérios, procedimentos, forma de certificação e fiscalização.

Não se recomenda que a lei parlamentar estabeleça diretamente percentuais de contratação ou critérios operacionais detalhados.

7. Da coordenação da Rede

O ponto que demanda maior cautela é o art. 8º, segundo o qual:

“A coordenação da Rede será exercida de forma colegiada, com a participação do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDM).”

Ao determinar a forma pela qual a política será coordenada, o dispositivo aproxima-se da disciplina da organização e do funcionamento da Administração Pública.

A instituição de órgão, colegiado ou modelo administrativo de coordenação, bem como a atribuição de novas competências a estruturas administrativas existentes, constitui matéria sensível sob o prisma da reserva de administração.

Por essa razão, recomenda-se substituir o comando por norma principiológica, estabelecendo que a implementação da Rede deverá privilegiar a gestão integrada e a participação social, **observadas as competências dos órgãos e conselhos municipais estabelecidas na legislação vigente.**

A definição concreta da unidade responsável, composição de grupos executivos, fluxos administrativos, reuniões, atribuições e procedimentos deverá permanecer sob competência do Poder Executivo.

8. Das despesas e da execução orçamentária

O art. 9º prevê que as despesas decorrentes da execução da lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário, além de convênios estaduais, federais ou parcerias privadas.

A simples previsão de despesas não torna a proposição inconstitucional, conforme a jurisprudência consolidada no Tema 917.

Contudo, a execução de qualquer medida que implique efetiva criação ou expansão de despesa pública deverá observar a legislação orçamentária e financeira aplicável, especialmente as normas pertinentes à responsabilidade fiscal, à disponibilidade orçamentária e aos instrumentos de planejamento municipal.

Recomenda-se, por técnica legislativa e segurança jurídica, que a disposição seja redigida de forma a explicitar que a execução das ações ocorrerá dentro das disponibilidades orçamentárias e financeiras e em conformidade com a legislação pertinente.

9. Da técnica legislativa

A proposição também demanda ajustes formais.

O art. 3º apresenta seus objetivos mediante marcadores gráficos, quando o adequado é a utilização de incisos.

A Lei Complementar Federal nº 95/1998, utilizada como referência de técnica normativa, determina que os artigos sejam desdobrados em parágrafos ou incisos e que as enumerações sejam realizadas mediante incisos, alíneas e itens.

Também se recomenda uniformizar a terminologia empregada.

A expressão tecnicamente mais adequada, inclusive em conformidade com a Lei nº 11.340/2006, é “**mulher em situação de violência doméstica e familiar**”, em substituição, sempre que possível, à expressão “mulher vítima de violência”.

Além da adequação terminológica, essa opção evita que a identidade da mulher seja definida exclusivamente pela condição de vítima e aproxima o texto municipal da terminologia empregada pela legislação federal de regência.

Também devem ser eliminadas referências administrativas excessivamente circunstanciais, nomes específicos de possíveis parceiros e comandos operacionais que possam ser disciplinados posteriormente por regulamentação do Executivo.

10. Da Emenda Substitutiva Global

Considerando que os ajustes necessários atingem diferentes dispositivos e que a preservação da constitucionalidade da proposição depende de reorganização sistemática do texto, a técnica legislativa mais segura não consiste na apresentação de diversas emendas pontuais.

Recomenda-se a adoção de **Emenda Substitutiva Global**, preservando integralmente o mérito político-legislativo da proposição, mas reformulando sua estrutura normativa.

A redação substitutiva deverá observar, essencialmente, os seguintes parâmetros:

I – instituir a Rede Florescer como política municipal de articulação e integração das ações de prevenção, acolhimento, proteção, orientação e

promoção da autonomia das mulheres em situação de violência doméstica e familiar;

II – estabelecer objetivos e diretrizes gerais, sem criar ou reorganizar órgãos administrativos;

III – evitar atribuição direta de competências a Secretarias, departamentos, servidores ou unidades administrativas;

IV – não vincular a política pública à existência de equipamento administrativo determinado;

V – tratar a integração com órgãos estaduais, federais e instituições autônomas como articulação e cooperação institucional;

VI – preservar ao Executivo a definição dos procedimentos, fluxos administrativos e instrumentos necessários à execução da política;

VII – estabelecer a autonomia econômica como diretriz, permitindo a articulação de ações de qualificação profissional e inserção no mercado de trabalho;

VIII – retirar referência nominal a parceiros privados determinados;

IX – preservar a participação social e institucional dos conselhos municipais, observadas as competências estabelecidas pela legislação própria;

X – subordinar a implementação das medidas à legislação orçamentária e financeira aplicável; e

XI – adequar integralmente a redação às regras de técnica legislativa.

A utilização do substitutivo global permite, portanto, solucionar as fragilidades formais identificadas sem comprometer o mérito da política pública pretendida.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, **opina-se pela constitucionalidade material e pela juridicidade do objeto central do Projeto de Lei nº 75/2026**, uma vez que a instituição de política municipal destinada à articulação e ao fortalecimento da rede de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica e familiar encontra fundamento na Constituição Federal e na Lei Federal nº 11.340/2006.

Quanto à iniciativa parlamentar, a matéria deve ser examinada à luz do entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no **Tema 917 da Repercussão Geral**, segundo o qual a criação de despesa pública, por si só, não caracteriza vício de iniciativa, desde que a norma não disponha sobre estrutura ou atribuições dos órgãos do Poder Executivo nem sobre regime jurídico dos servidores públicos. Entretanto, **a redação original contém dispositivos que demandam adequação**, especialmente aqueles que avançam sobre aspectos de organização e execução administrativa, indicam estruturas e parceiros específicos ou estabelecem procedimentos cuja definição deve permanecer no âmbito da gestão do Poder Executivo.

Assim, este parecer é **FAVORÁVEL À TRAMITAÇÃO E À APROVAÇÃO DO PROJETO DE LEI Nº 75/2026, CONDICIONADAMENTE À APROVAÇÃO DE EMENDA SUBSTITUTIVA GLOBAL**, destinada a sanar as ressalvas de constitucionalidade formal, juridicidade e técnica legislativa apontadas neste parecer.

Com a aprovação do substitutivo, preservando-se o conteúdo material da política pública e afastando-se disposições de natureza eminentemente administrativa, **não se identificam vícios de constitucionalidade ou legalidade que impeçam a aprovação da proposição**.

É o parecer, salvo melhor juízo.

São Paulo/SP, 28 de agosto de 2026.

DRA. MICHELE CRISTINA SOUZA ACHCAR COLLA DE OLIVEIRA¹

Consultora Jurídica da UVE SP
OAB/SP 314.164 | OAB/MG 246.601

¹ Advogada, Contadora n. 1SP305387, Doutora em Educação, Mestre em Direito e Professora Universitária, com atuação em consultoria jurídica e contábil, elaboração de pareceres técnicos, planejamento estratégico e análise de legalidade na gestão pública, integrante do *Repositório Nacional de Mulheres Juristas* do Conselho Nacional de Justiça.