

PARECER Nº 53/2025

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO**

**Processo:** 1.362/2025

**Autoria:** Vereador Dilemário Alencar

**Assunto:** Projeto de Lei que: ***“Institui o Programa Municipal de Enfrentamento ao Femicídio, e dá outras providências.”***

**I – RELATÓRIO**

O vereador responsável pela autoria deste projeto, em sua justificativa (fls. 05/07), aduz que o projeto de lei visa instituir o **“Programa Municipal de Enfrentamento ao Femicídio”**:

*“A violência doméstica e familiar, representa, segundo relatório do UNODC (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes), a maior causador de mortes violentas de mulheres em todo o mundo. Segundo divulgado no Atlas da Violência de 2020, em 2018, 4.519 mulheres foram mortas no Brasil.*

*Assim, é imperiosa a atuação do poder público municipal para o enfrentamento do feminicídio no Município de Cuiabá. **Nesta esteira, propomos através deste Projeto de Lei a instituição do Programa Municipal de Enfrentamento ao Femicídio**, incluindo as dimensões da prevenção a toda e qualquer forma de violência contra as mulheres, assistência e garantia dos direitos das mulheres em situação de violência e seus dependentes.*

*Verifica-se que a maior parte das vítimas de feminicídio são mulheres consideradas de baixa renda, afetando as mulheres de formas distintas, considerando, também as diferenças econômicas, culturais, etárias, raciais, de acessibilidade, idiomáticas e de religião.*



*As violências contra as mulheres podem ocorrer de diversas formas: violência física, violência sexual, violência psicológica. Elas afetam toda a família, principalmente em caso de feminicídio, quando a vida das mulheres é ceifada.*

[...]"

**O processo não está instruído** com qualquer estudo de viabilidade técnica, de perfil administrativo, pesquisas quantitativas, estudo de impacto econômico, financeiro, orçamentário etc.

É a síntese do necessário.

## **II – EXAME DA MATÉRIA**

### **1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE**

O processo legislativo consiste num conjunto coordenado de atos que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção das leis e atos normativos que derivam diretamente da Constituição Federal, Constituição Estadual e da Lei Orgânica do Município.

Segundo o Ministro **Alexandre de Moraes**: “O respeito ao devido processo legislativo na elaboração das espécies normativas decorre do princípio da legalidade, consagrado constitucionalmente, uma vez que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de espécie normativa devidamente elaborada pelo Poder competente, segundo as normas de processo legislativo”.

Portanto, temos que é esse conjunto normativo que fornece as suas bases e define os elementos fundamentais do processo legislativo, tais como: competência, a matéria legislativa, a iniciativa das leis, discussão, votação, aprovação, rejeição e veto.

O **Supremo Tribunal Federal (STF)** considera as regras básicas de processo legislativo previstas na Constituição Federal, como norma geral, aplicável a todos os entes federais.

Inicialmente, cumpre salientar que, não cabe a esta CCJR qualquer análise de mérito e/ou política dos projetos de lei, sendo que tal atribuição é destinada aos Agentes Políticos envolvidos.

Portanto, a análise aqui externada, cuida apenas da exigência de compatibilidade do projeto



de lei com o ordenamento jurídico pátrio.

Neste escopo, temos a ressaltar que quanto aos requisitos de constitucionalidade e legalidade, o projeto de lei em comento não atende tais balizas, portanto, havendo mácula ou vício no processo legislativo.

Resta claro a magnífica e salutar intenção do legislador, no entanto, é pacífico que esta matéria se insere no âmbito de iniciativa do **Chefe do Poder Executivo**.

Ocorre que o nobre parlamentar quer **implementar políticas públicas em um projeto e/ou programa de governo** (observar os artigos 3º; 4º; 5º e 6º do projeto de lei):

## **“CAPÍTULO II DOS OBJETIVOS DO PROGRAMA**

Art. 3º São **objetivos do Programa Municipal de Enfrentamento ao Feminicídio**:

[...]

## **CAPÍTULO III DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA**

Art. 4º **Anualmente, no mês de março, serão realizadas Audiências Públicas pelo Poder Público Municipal, com a oitiva da sociedade civil** e dos profissionais da rede de atendimento às mulheres em situação de violência, e **será elaborado um Plano de Ações** para o Enfrentamento ao Feminicídio, voltado à prevenção ao feminicídio e à consolidação e ampliação da rede de atendimento às mulheres em situação de violência, acompanhado de cronograma, e priorizará os territórios com maiores índices de violência contra as mulheres.

Art. 5º São **ações a serem implementadas pelo Programa Municipal de Enfrentamento ao Feminicídio**:

[...]

**Art. 6º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas**



se necessário.

Art. 7º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no que couber."

E, até mesmo, cria verdadeiras atribuições a serem cumpridos pela estrutura municipal do Poder Executivo (observar os artigos 4º; 5º e 6º).

Nesta esteira, as determinações constantes no pretense diploma legislativo encerram verdadeiros atos de gestão administrativa, cuja competência é exclusiva do Poder Executivo Municipal.

Para trazer a prática forense a respeito da matéria, temos a jurisprudência sólida do Egrégio Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul (TJMS), que barrou lei municipal exatamente idêntica ao projeto aqui versado!

Vejamos:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MEDIDA CAUTELAR – LEI MUNICIPAL N. 1.270/2022, DE RIBAS DO RIO PARDO, QUE INSTITUI AS DIRETRIZES PARA O PROGRAMA DE ENFRENTAMENTO AO FEMINICÍDIO DO MUNICÍPIO DE RIBAS DO RIO PARDO/MS – ATRIBUIÇÃO EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM INDICAR A FONTE DOS RECURSOS DISPONÍVEIS PARA FAZER FRENTE AOS NOVOS ENCARGOS – INADMISSIBILIDADE – INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA – AÇÃO PROCEDENTE, COM O PARECER.**

1. O ato normativo objeto da demanda é a **Lei Municipal nº 1.270/2022, aprovada pela Câmara Municipal de Ribas do Rio Pardo**, que "institui as diretrizes e objetivos para o programa de enfrentamento ao feminicídio do Município de Ribas do Rio Pardo/MS, e dá outras providências."

2. **A referida legislação confere novas funções a órgãos da administração pública, interferindo diretamente nas atribuições dos servidores públicos municipais, além de afetar diretamente o próprio orçamento do ente público**, quando, por exemplo, preleciona a implementação de um centro referenciado para atendimento de mulheres vítimas de violência, com corpo técnico na área de



assistência social, psicologia e jurídica, **ferindo, assim, a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Executivo** (art. 67, § 1º, inciso II, alíneas b e d, da Constituição Estadual e art. **165 da Constituição Federal**), **além do princípio da separação dos Poderes (art. 2º da Carta Constitucional).**"

3. Demanda julgada procedente, com o parecer, para **declarar-se a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.270/2022, de Ribas do Rio Pardo/MS.**

(**TJ-MS - ADI: 14104409420228120000** Não informada, Relator.: Des. João Maria Lós, **Data de Julgamento: 03/07/2023, Órgão Especial**, Data de Publicação: 05/07/2023)

Neste diapasão, temos **diversos outros acórdãos semelhantes na jurisprudência brasileira que apontam pela inconstitucionalidade/ilegalidade da temática:**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 7.292, de 14 de agosto de 2014, que dispõe sobre a "criação de programa de proteção à mulher por intermédio da disponibilização do dispositivo de controle de pânico às mulheres vítimas de violência".**

**VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES.**

**Reconhecimento. A lei impugnada, de autoria parlamentar, ao instituir programa destinado à proteção de mulheres vítimas de violência, criou obrigações para o Poder Executivo, avançando sobre área de planejamento, organização e gestão administrativa, especificamente sobre serviços públicos, ou seja, tratou de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo; e ainda cria despesas sem indicar os recursos disponíveis para atender aos novos encargos. Ofensa às disposições do art. 5.º, art. 24, § 2º, n. 2, art. 25, art. 47, II, XIV e XIX, e 144, todos da Constituição Estadual. **Inconstitucionalidade manifesta.** Ação julgada procedente.**

(**TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2181184-64.2014.8.26.0000;** Relator (a): Ferreira Rodrigues; **Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A;** Data do Julgamento: 04/02/2015; Data de Registro: 12/02/2015)



**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** – Lei n. 6.155/2014, do Município de Ourinhos – Legislação, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a implantação do serviço de "Disque-Violência contra a Mulher" do Município de Ourinhos e dá outras providências – Impossibilidade – Matéria de cunho eminentemente administrativo – Função legislativa da Câmara dos Vereadores possui caráter genérico e abstrato – Ofensa ao princípio da separação dos poderes – Competência Privativa do Executivo Municipal usurpada – Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da lei.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2000372-90.2015.8.26.0000; Relator (a): Ademir Benedito; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 13/05/2015; Data de Registro: 18/05/2015)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** Lei Municipal nº 6.277, de 25.05.22, de Catanduva, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a instituição de programa educacional de prevenção à violência doméstica (Lei Maria da Penha). Vício de iniciativa.

Cabe privativamente ao Executivo a iniciativa legislativa na matéria de servidores públicos e seu regime jurídico, atribuições das secretarias, órgãos e entidades da Administração local.

Presença do vício apontado, apenas em relação aos arts. 3º; 4º e parágrafo único do art. 5º da Lei Municipal nº 6.277/22. **Organização administrativa.** Permite contrato ou convênio entre o poder público e pessoas jurídicas de direito privado para cumprimento de diretrizes firmadas.

Além de interferir na gestão administrativa. Matéria de gestão administrativa. Afronta à separação dos poderes.



**Reconhecimento de inconstitucionalidade desses dispositivos**, por **vício de iniciativa afronta à separação dos poderes**, por afronta aos arts. 5º, 4, 24, §2º, 47, inciso XIV e 144 da Constituição Bandeirante. Ação procedente.

**(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2146200-73.2022.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/10/2022; Data de Registro: 01/11/2022)**

Ademais, vejamos as disposições da **Lei Orgânica de Cuiabá**:

**Art. 27 São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:**

**I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta, autárquica e fundacional e sua remuneração;**

**II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;**

**III – criação e extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública;** (NR) (Nova redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 011 de 24 de abril de 2003).

**IV - matéria orçamentária e a que autorize abertura de crédito ou conceda auxílio, prêmios e subvenções.** (NR) (Nova redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 011 de 24 de abril de 2003).

Parágrafo único. Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal.

(...)



## Seção II

### Das Atribuições do Prefeito

**Art. 40 Ao Prefeito, como chefe da administração,** compete dar cumprimento às deliberações da Câmara, **dirigir, fiscalizar e defender os interesses do Município, bem como adotar, de acordo com a lei, todas as medidas administrativas de utilidade pública,** sem exceder as verbas orçamentárias.

**Art. 41 Compete ao Prefeito, entre outras atribuições: a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;**

I - a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

II - representar o Município em Juízo e fora dele;

(...)

**VI - expedir decretos, portarias e outros atos administrativos;**

(...)

XVIII - resolver sobre os requerimentos, reclamações ou representações que lhe forem dirigidas;

(...)

**XXII - organizar os serviços internos das repartições criadas por lei, sem exceder as verbas para tal destinadas;**

(...)

**XXXV – dispor, mediante Decreto, sobre:** (Acrescentado pela Emenda a Lei Orgânica nº 023, de 08 de julho de 2010, publicada na Gazeta Municipal nº 1036 de 23/12/2010)

**a) organização e funcionamento da administração municipal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;** (Acrescentado pela Emenda a Lei Orgânica nº 023, de 08 de julho de 2010, publicada na Gazeta Municipal nº 1036 de 23/12/2010)

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;





(Acrescentado pela Emenda a Lei Orgânica nº 023, de 08 de julho de 2010, publicada na Gazeta Municipal nº 1036 de 23/12/2010)

(...)

Nesta esteira, **temos a Constituição do Estado de Mato Grosso**, que é **expressa e patente em determinar:**

**Art. 195** O Prefeito poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

**Parágrafo único São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:**

I - matéria orçamentária e tributária;

II - **servidor público, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;**

III - **criação, estrutura e atribuição de órgãos de Administração Pública municipal;**

IV - **criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Pública direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração.**

Conforme vimos, é inquestionável a sensibilidade e boa intenção do projeto de lei em comento, porém, igualmente manifesta **é sua incompatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro, pois acaba por praticar verdadeiro ato de gestão, algo da alçada do Chefe do Poder Executivo Municipal.**

**Tudo em evidente contrariedade à Constituição Republicana; à Constituição Estadual; e à Lei Orgânica desta Capital.**

Para encerrarmos, importante lembrar que a observância dos preceitos constitucionais e legais deve ser a primeira preocupação do legislador ao propor qualquer espécie normativa. Esta não pode contrariar as normas superiores ou extrapolar a competência do Órgão Legislativo, devendo ser conforme o ordenamento jurídico, sob pena de inconstitucionalidade ou nulidade, declarada pelo Poder Judiciário.



**É o parecer, salvo diferente juízo.**

## 2. REGIMENTALIDADE

O Projeto cumpre as exigências regimentais.

## 3. REDAÇÃO

O projeto atende as exigências a respeito da redação estabelecidas na Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998; alterada pela Lei Complementar 107/01; que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

## 4. CONCLUSÃO

O legislador ao exercer sua prerrogativa fundamental, qual seja, fazer leis, deve observar sempre a previsão constitucional e legal, para que possa estabelecer o seu cumprimento, sob pena de inconstitucionalidade.

O projeto de lei ora analisado merece **REJEIÇÃO**, *pois não preenche todos os requisitos constitucionais e legais inerentes ao devido processo legislativo.*

## 5. VOTO

**Voto contrário à matéria.**

## VOTO DO RELATOR

## PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 2 de abril de 2025



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 3100300037003300360031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Samantha Iris Belarmino Cristovão** em 02/04/2025 17:25

Checksum: **A7690729EC4700354A2610260EA0D916441D63F638A13385E7319B2068447C0A**

