



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

De: Assessoria Técnica e Jurídica – Rosimeire Cássia Cascardo Werneck – Consultora Jurídica

Para: Vereador(a) _____ Relator(a) do Projeto de Lei nº 306/2025, que “Estabelece diretrizes para a promoção da autodefesa, autonomia e proteção de mulheres em situação de violência doméstica e familiar no Município”.

Parecer 476/2025

I. Consulta

01. Trata-se de análise jurídica acerca da viabilidade de tramitação do Projeto de Lei nº 306/2025, de autoria parlamentar, que "Estabelece diretrizes para a promoção da autodefesa, autonomia e proteção de mulheres em situação de violência doméstica e familiar no Município".
02. O art. 1º da proposição estabelece o reconhecimento municipal acerca da importância da promoção da autodefesa, da autonomia e da proteção das mulheres em situação de violência doméstica e familiar, definindo tais ações como medidas essenciais de empoderamento e prevenção.
03. O art. 2º fixa as diretrizes a serem observadas pelo Poder Executivo para a concretização dos objetivos da lei, elencando os eixos centrais de atuação, que compreendem o fomento à oferta de ações voltadas ao desenvolvimento de técnicas de autodefesa e prevenção de riscos, a promoção do fortalecimento emocional e apoio psicossocial, bem como o incentivo à orientação jurídica às mulheres assistidas pela rede municipal de enfrentamento à violência.
04. O art. 3º prevê que a implementação das ações poderá priorizar determinados públicos, especificamente mulheres sob vigência de medidas protetivas, aquelas em situação de risco iminente ou as já atendidas pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).
05. O art. 4º dispõe sobre a possibilidade de utilização da infraestrutura pública, autorizando o Poder Executivo a ceder espaços como praças, parques, centros comunitários e escolas para a realização das atividades e vivências previstas na legislação.
06. Por fim, o art. 5º dispõe sobre a entrada da lei em vigor na data de sua publicação.
07. A justificativa que acompanha o projeto, em suma, sustenta que a proposta tem por finalidade orientar o Poder Público no desenvolvimento de ações preventivas, educativas e protetivas, em consonância com diretrizes internacionais de direitos humanos. O autor argumenta que a proposição, caracterizada como



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

lei de diretrizes, não gera despesas obrigatórias imediatas, mas fortalece a atuação municipal em uma agenda urgente e sensível. Ressalta, ainda, o impacto direto na vida das mulheres e famílias de Foz do Iguaçu e o compromisso do Legislativo com a proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade.

08. O processo tramita pelo regime ordinário, podendo ser publicamente consultado no Sistema de Apoio ao Processo Legislativo através do endereço eletrônico apl.fozdoiguacu.pr.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2025/50998/306_-_2025_-_sidnei_-_autodefesa_autonomia_e_protecao_de_mulheres_ass.pdf

09. Uma vez despachado para esta Consultoria, vem o expediente para exame, sob o aspecto técnico-jurídico (art. 158, RI).

II. Análise Jurídica

II. I. Da Competência Municipal

10. Em matéria legislativa, a Constituição Federal, em seu artigo 23, inciso II, estabelece que é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios "cuidar da saúde e assistência pública". Além disso, o art. 30, inciso I, da Carta Magna, confere aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, o que também restou assegurado no art. 4º, incisos I, da Lei Orgânica desta Cidade.

11. Conquanto não haja uma enumeração taxativa do que possa ser considerado assuntos de interesse local, sob uma perspectiva estritamente jurídica, o eminente jurista Hely Lopes Meirelles adverte que a parcela do interesse local reservada aos Municípios se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município em relação ao do Estado e da União, de modo que *"a aferição, portanto, da competência municipal sobre serviços públicos locais há de ser feita em cada caso concreto"*¹.

12. *In casu*, o projeto de lei em análise dispõe sobre diretrizes para a proteção, autodefesa e autonomia de mulheres em situação de violência dentro da jurisdição municipal. Nesse sentido, o interesse local é manifesto, visto que o atendimento primário à vítima ocorrerá, precipuamente, nos equipamentos municipais de saúde e de assistência social, a exemplo do Centro de Referência de Atendimento à Mulher - CRAM, Centro de Referência de Assistência Social - CREAS e Centro de Referência de Assistência Social, não havendo que se falar, portanto, em eventual vício de competência na proposição em exame.

¹(Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. 32ª ed. p. 339)



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

II.II. Da Iniciativa Parlamentar

13. De igual modo, examinando tecnicamente a presente proposição, deve-se dizer que, a princípio, o proponente possui legitimidade para deflagrar a proposta em exame.

14. Conforme consta do art. 44, da Lei Orgânica deste Município, a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos. Além disso, o art. 11, I, “a”, da LOM, define que Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, de interesse local, inclusive suplementando a legislação Federal e Estadual, notadamente no que diz respeito à saúde e à assistência pública.

15. Veja que a possibilidade de iniciativa parlamentar para propor leis municipais que instituem políticas públicas no âmbito da Administração Pública local, sem que isso importe em usurpação de competência do Poder Executivo, tem sido objeto de relevante construção jurisprudencial, notadamente pelo Supremo Tribunal Federal. O marco recente mais expressivo desse entendimento foi o julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 1.495.711/SP, relatado pelo Ministro Flávio Dino e julgado pelo Plenário da Corte em 02 de dezembro de 2024.

16. Neste julgamento, restou assentado que é constitucional lei municipal de origem parlamentar que estabeleça políticas públicas voltadas ao combate à alienação parental, desde que não interfira na estrutura organizacional da administração, nem na criação de cargos, funções ou aumento de despesas públicas. Nesse sentido, vale transcrição de parte do citado julgado:

É constitucional lei municipal de origem parlamentar que estabelece políticas públicas voltadas ao combate à alienação parental na respectiva localidade.

Essa lei não usurpa a prerrogativa de iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo em matéria de organização e funcionamento da Administração Pública local (art. 61, § 1º, II, “a” e “e”, CF/88), não viola a competência legislativa privativa da União nem ofende a autonomia do Ministério Público (arts. 127, § 2º; e 128, § 5º, CF/88).

É dever da família, sociedade e Estado proteger crianças e adolescentes contra toda forma de violência, sendo cabível a legislação municipal sobre o tema com base na competência concorrente.

A instituição de políticas públicas municipais não usurpa competência do Executivo se não trata da estrutura administrativa, atribuições de órgãos ou regime jurídico de servidores.

A integração operacional com o Ministério Público estadual não viola sua autonomia quando segue o disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente.

STF. Plenário. ARE 1.495.711/SP, Rel. Min. Flávio Dino, julgado em 02/12/2024 (Info 1161).

O caso concreto foi o seguinte:

O Município de Santo André promulgou a Lei nº 10.509, de 17 de maio de 2020, que propõe políticas públicas voltadas ao combate à alienação parental no Município e disciplina atos de gestão administrativa.

A lei prevê ações como encontros, debates, seminários e palestras para conscientização sobre a Síndrome de Alienação Parental (SAP).

Eis o teor do diploma legislativo municipal questionado:

Art. 1º O presente Projeto de Lei propõe Políticas Públicas voltadas ao combate à Alienação Parental, com o objetivo de, nos termos da Lei Federal nº 12.318/2010, conscientizar a população sobre a



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

importância de evitar a prática desse ato, interferindo de forma danosa na formação da criança e do adolescente ao afastá-lo de um de seus responsáveis sem justo motivo, assim reconhecido por lei ou sentença judicial.

Art. 2º As políticas públicas serão realizadas por meio de ações que promovam a realização de encontros, debates, seminários, palestras e demais eventos que propiciem a conscientização sobre a Síndrome de Alienação Parental — SAP.

Parágrafo único. As ações do caput serão desenvolvidas, em conjunto, pelas Secretarias Municipais responsáveis, pelo Ministério Público e entidades governamentais e não governamentais ligadas à defesa dos direitos da criança e do adolescente, observando os termos da Lei 8.069/90.

Art. 3º Caberá às Secretarias Responsáveis estimular e promover palestras informativas em escolas da rede municipal e particular de ensino, dirigidas aos pais e alunos, a respeito da importância do combate à alienação parental, bem como adotar medidas socioeducativas no âmbito das instituições de ensino, para a sua prevenção e erradicação.

Parágrafo único. As palestras referidas no caput deverão ser ministradas por psicólogos, assistentes sociais e profissionais habilitados em psicologia forense.

Art. 4º O Poder Executivo, se necessário, editará normas complementares para a efetiva implantação destas ações.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

O Prefeito de Santo André ajuizou ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça de São Paulo, questionando a constitucionalidade dessa lei municipal.

O autor apresentou três argumentos principais:

- 1) a lei usurpou a prerrogativa do chefe do Poder Executivo municipal (Prefeito) de iniciar projeto de lei sobre organização e funcionamento da administração pública municipal (art. 61, § 1º, II, alíneas “a” e “e” da CF/88);
- 2) a lei invadiu competência legislativa privativa da União para tratar sobre alienação parental, que estaria dentro da matéria “direito civil”;
- 3) a lei violou a autonomia do Ministério Público estadual ao impor obrigações ao órgão, sem a sua anuência.

Acórdão do TJ/SP

O TJ/SP julgou procedente o pedido e declarou a inconstitucionalidade formal e material dos art. 2º e 3º da Lei nº 10.509/2020.

Inconformada, a Mesa Diretora da Câmara Municipal de Santo André/SP interpôs recurso extraordinário contra o acórdão do Tribunal de Justiça.

O STF deu provimento ao recurso da Mesa Diretora? A lei impugnada é constitucional?
SIM.

A Constituição Federal assegura, com absoluta prioridade, a tutela dos direitos da criança e do adolescente, impondo à família, à sociedade e a todos os órgãos e entes políticos do Estado a primazia da proteção dos direitos fundamentais infantojuvenis (art. 227, CF/88).

Não há falar, portanto, em competência legislativa privativa da União, pois a proteção à infância e à juventude constitui competência legislativa concorrente da União, dos estados federados e do Distrito Federal (art. 24, XV, CF/88):

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XV - proteção à infância e à juventude;

Ademais, a legislação municipal não inovou em relação às normas gerais referentes à proteção das crianças e dos adolescentes contra a alienação parental, mas apenas instituiu medidas destinadas a concretizar a difusão do esclarecimento e da conscientização dos órgãos públicos e da comunidade local contra os graves riscos à população infantojuvenil decorrentes do abuso resultante da alienação parental. Aplicável, no caso, o art. 30, inciso II, da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

Tampouco há reserva de iniciativa legislativa privativa do chefe do Poder Executivo, uma vez que o simples aumento de despesas para a Administração Pública não a justifica e as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas (art. 61, da CF/88). Nesse sentido:

Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.

STF. Plenário. ARE 878911. Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 11/10/2016.

As matérias previstas em “*numerus clausus*” não podem ser ampliadas para além do rol exaustivo previsto no texto constitucional, de modo a abranger assuntos estranhos ao regime jurídico dos servidores públicos e à estruturação orgânica da Administração Pública.

Por outro lado, a previsão de que as ações governamentais serão desenvolvidas, em conjunto, “pelo Ministério Público” não cria, por si só, obrigação, dever ou responsabilidade imputável aos órgãos do Parquet. Trata-se de diretriz focada em orientar a atuação dos órgãos da Administração Pública municipal no sentido de promover a integração operacional com os órgãos responsáveis pela Política de Atendimento à Criança, conforme dispõe o Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 88, V Lei nº 8.069/1990), expressamente mencionado na norma municipal.

Em suma:

É constitucional — e não usurpa a prerrogativa de iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo em matéria de organização e funcionamento da Administração Pública local (art. 61, § 1º, II, “a” e “e”, CF/88), a competência legislativa privativa da União ou a autonomia do Ministério Público (arts. 127, § 2º; e 128, § 5º, CF/88) — lei municipal de origem parlamentar que estabelece políticas públicas voltadas ao combate à alienação parental na respectiva localidade.

STF. Plenário. ARE 1.495.711/SP, Rel. Min. Flávio Dino, julgado em 02/12/2024 (Info 1161).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário do STF reformou o acórdão recorrido e declarou a constitucionalidade da Lei nº 10.509/2020 do Município de Santo André/SP.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. É constitucional lei municipal de origem parlamentar que estabelece políticas públicas voltadas ao combate à alienação parental na respectiva localidade. Buscador

Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://buscador.dizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/26c954646e21d70792e4db24a76a5fc0>>. Acesso em: 14/08/2025

17. Embora o precedente acima discriminado trate de temática distinta, a *ratio decidendi* aplica-se ao presente caso, pois o Projeto de Lei em análise limita-se a estabelecer diretrizes gerais e objetivos programáticos para a atuação estatal, qual seja, o incentivo e fomento à autodefesa das mulheres expostas à violência doméstica, sem, contudo, impor a criação de novos órgãos, secretarias ou cargos públicos.

18. No caso, observamos que, ao fixar que o Poder Público deve “fomentar”, “promover” ou “incentivar” tais ações, a proposição respeita a discricionariedade administrativa quanto ao *modo* de execução, de quem fará, quando fará e com qual estrutura fará, mantendo-se fiel ao papel fiscalizador e propositivo do Legislativo. Assim, não há, no texto, determinação de contratação de servidores ou reestruturação de organograma, o que afasta a incidência da reserva de administração prevista no art. 61, § 1º, da Constituição Federal.

19. Dessa forma, considerando que a matéria não interfere no regime jurídico dos servidores nem na estrutura orgânica do Executivo, conclui-se que, *a priori*, não se verifica vício de iniciativa ou usurpação de competência na intenção da proposição.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

II.III. Da Técnica Legislativa

20. Não obstante evidenciada a competência do ente municipal e a legitimidade do autor para deflagração da matéria, necessário ponderamos que o texto revela vícios de natureza técnica e jurídica que, se não saneados, comprometem a validade e a eficácia da norma. Vejamos:

21. Preliminarmente, impende destacar que a redação do art. 1º da proposição, ao dispor que "*O Município de Foz do Iguaçu reconhece a importância da promoção da autodefesa...*", carece da necessária densidade normativa. Isto porque a lei, enquanto comando estatal, não deve servir para emitir opiniões ou reconhecimentos abstratos, mas para impor condutas ou estabelecer direitos. Um dispositivo que se limita a reconhecer a importância de um tema assemelha-se mais a uma justificativa ou moção do que de fato a um dispositivo legal, falhando em atender aos pressupostos de eficácia normativa exigidos para a inovação do ordenamento jurídico.

22. Sobre o tema, é valiosa a lição de Nino Santiago, ao alertar que a validade de uma norma jurídica está intrinsecamente ligada à sua necessidade e à possibilidade de produzir efeitos no mundo dos fatos:

[...] Muitas das normas jurídicas vigentes são parcial ou totalmente ineficazes. Nessa esteira, observa que essa impossibilidade de produção dos efeitos da norma, por vezes, decorre do fato de que sua condição de aplicação pode deixar de acontecer ou pode até mesmo ser impossível de se concretizar no mundo dos fatos.

(NINO, Carlos Santiago. Introdução à análise do direito. São Paulo: Martins Fontes, 2010. p. 343. GRUPO I – CLASSE VII – Plenário. TC 012.691/2018-6 [Apenso: TC 015.993/2018-3]. Relator Vital do Rego. Data da Sessão: 20/08/2020. Natureza: Representação. Órgão: Ministério da Economia. Representante: Ministério Público junto ao TCU).

23. No mais, ainda no tocante à técnica legislativa, verifica-se que o art. 3º do projeto incorre em grave defeito de coatividade ao estatuir que as ações "*poderão priorizar*" determinados públicos.

24. Como leciona Hely Lopes Meirelles, "*lei é a norma jurídica geral, abstrata e **coativa***" ². A coatividade é a essência da lei; ela deve impor uma vontade estatal. Assim, a falta de coatividade na redação do caso concreto na expressão *poderão priorizar* retira o caráter normativo do texto, comprometendo a validade técnica da proposição, que torna-se "letra morta", incapaz de gerar direitos subjetivos reais às mulheres em situação de risco que o projeto visa proteger.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

II.IV. Do Caráter Autorizativo da Norma

25. Por fim, outro vício observado no projeto reside na natureza "autorizativa" do art. 4º do PL, que dispõe que *"O Poder Executivo Municipal poderá utilizar espaços públicos municipais. [...] para a execução das ações"*.

26. Isso pois, o Chefe do Poder Executivo já possui, por força constitucional (art. 61, §1º, II, "b", da CRFB) e da própria Lei Orgânica (art. 62, II e VII), a discricionariedade e o poder de gestão para administrar os bens público, não cabendo ao Legislativo "autorizar" o exercício de uma competência que já é constitucionalmente assegurada ao Gestor.

27. A jurisprudência do Congresso Nacional, consolidada na Súmula de Jurisprudência 1 da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR), é categórica ao afirmar que projetos de lei parlamentares que "autorizam" o Executivo a praticar atos já incluídos em sua competência constitucional são formalmente inválidos, por configurar indevida ingerência do Legislativo na esfera administrativa reservada a outro Poder.

28. Essa orientação encontra respaldo em precedentes como o Projeto de Lei Federal nº 1892/89, cujo relator, Deputado Messias Góis, destacou que "autorizar o que já está autorizado pela Constituição é redundância" (Projeto de Lei nº 1892/89, rel. Dep. Messias Góis). Ainda, a CCJR, por meio dos Ofícios nºs 163/90 e 155/91, declarou prejudicados centenas de projetos similares, reforçando que o Legislativo não pode condicionar ou suplementar a atuação do Executivo em áreas de sua competência exclusiva.

29. Assim, ao prever que o Executivo "poderá utilizar espaços públicos" (Art. 4º), o PL invade de modo direto a competência do Prefeito, pois trata da gestão concreta e do uso de bens da Administração Pública. Tais matérias, por envolverem organização administrativa e gestão patrimonial, são reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo, nos termos do art. 61, §1º, II, "b", da Constituição Federal, não podendo ser disciplinadas pelo Legislativo sob pena de afronta ao princípio da separação dos Poderes.

III. Conclusão

30. Diante dos fundamentos acima, considerando que a matéria se insere dentro dos parâmetros da competência constitucionalmente reservada ao Município, art. 30, I, da CRFB, combinado com art. 4º, I, da LOM; que o conteúdo da matéria não abrange questão, cuja iniciativa a Constituição da República tenha reservado privativamente ao Executivo; que a proposição não insere atribuições substantivas aos órgãos da Administração, limitando-se a estabelecer uma simples diretriz com finalidade de instituir mecanismos para proteção e amparo às mulheres vítimas de violência doméstica e, por último, que a proposta sequer ensejará aumento de despesa ou impacto fiscal relevante para os cofres públicos, aplicando-se o disposto no art. 16, §3º, da LRF, não visualizamos impedimentos à tramitação e aprovação do projeto, em sendo supridas as ponderações sugeridas no item II.III, quanto a técnica legislativa.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

31. No mais, destaca-se que, nos termos do art. 158, do Regimento Interno, esta Consultoria se limita à análise técnico-jurídica, não adentrando no mérito da proposição, o qual deverá ser objeto de deliberação pelas Comissões Permanentes e, em última instância, pelo Plenário desta Casa Legislativa.

32. Estas são as breves considerações que entendemos pertinentes à consulta, que submetemos à apreciação dos pares desta Casa Legislativa.

ROSIMEIRE CASSIA
CASCARDO

WERNECK:00037730940

Assinado de forma digital por
ROSIMEIRE CASSIA CASCARDO
WERNECK:00037730940

Dados: MAT. 200560
OAB/PR 32178