RIO GRANDE DO NORTE

CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL (CLJR)

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 102/2025

PROJETO DE LEI QUE DISPÕE SOBRE A PREVENÇÃO, REPRESSÃO E COMBATE À PRÁTICA DE VIOLÊNCIA POLÍTICA CONTRA A MULHER. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. PARECER PELA INCONSTITUCIONALIDADE.

PROPONENTE: VEREADORA THABATTA PIMENTA

RELATOR: VEREADOR FÚLVIO SAULO

I- RELATÓRIO

O projeto de Lei nº 102/2025, de autoria da Vereadora Thabatta Pimenta dispõe sobre a prevenção, repressão e combate à prática de violência política de gênero contra a mulher no âmbito do serviço público e privado no Município de Natal e dá outras providências.

Consta, nos autos, informações de que nesta Casa Legislativa não tramita ou tramitou projeto de lei com matéria similar (fl.07).

O projeto de lei de iniciativa parlamentar foi encaminhado à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final para análise de sua constitucionalidade, legalidade e juridicidade.

É o que importa relatar.

II - FUNDAMENTAÇÃO

II.1 - DA COMPETÊNCIA DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL.

Compete à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final- CLJR, nos termos do artigo 62, I do Regimento Interno emitir parecer quanto à constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa de todas as proposições que tramitam na Casa Legislativa.

Deve a CLJR examinar a competência legislativa do projeto de lei, se está em consonância com a Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica do Município (artigo 62, I, Regimento Interno; arts. 5º da Lei Orgânica de Natal/RN).

Cabe, ainda, à comissão verificar se o autor do projeto de lei é legitimado para tratar da matéria da propositura e se não usurpa iniciativa reservada ao Poder Executivo Municipal ou de outros entes federativos, conforme dispõe o artigo 39, §§ 1º e 2º da Lei Orgânica Municipal e art. 135, parágrafo único do Regimento Interno desta Casa Legislativa.

Ainda que o projeto de lei esteja juridicamente adequado, deve a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final zelar pela boa técnica legislativa, verificando clareza, precisão, estruturação e organização lógica do texto, combatendo termos vagos, contradições e ambiguidades, uma vez que projetos mal redigidos podem ter sua tramitação prejudicada (art. 62, I, XXI do Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Natal/RN).

II.2 – VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROPOSIÇÃO PARLAMENTAR QUE IMPÕE OBIRGAÇÃO AO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.

Nos termos do artigo 30, I e II da Constituição Federal, os vereadores têm legitimidade para propor leis que tratem de assuntos de interesse local ou que visem suplementar normas federais e estaduais.

> *Art. 30. Compete aos Municípios:*
> *I - legislar sobre assuntos de interesse local;*
> *II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*

Além disso, a Lei Orgânica do Município de Natal, em seu artigo 5º, §1º, I, reconhece a competência privativa do Município para legislar sobre matéria de interesse local.

> *Art. 5º O Município tem competência privativa, comum e suplementar.*
> *§ 1º Compete, privativamente, ao Município:*
> *I - prover a administração municipal e legislar sobre matéria de interesse do Município, que não fira disposição constitucional;*
> *(...)*

É de competência comum dos entes federativos proteger os direitos humanos e das mulheres, o que legitima a atuação municipal, inclusive por meio de normas de natureza administrativa e educativa (art. 1º, III; 3º, IV; 5º, caput e inciso I – CF/88).

A matéria é respaldada pela Legislação Federal, como a Lei nº 14.192/2021, que *"estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher"*, inclusive reconhecendo que tal violência pode ocorrer em ambientes institucionais e que sua prevenção é uma obrigação do Estado. Há, portanto, respaldo normativo e jurídico para que os municípios adotem medidas adicionais e complementares à legislação federal.

A criação de políticas públicas por iniciativa parlamentar é uma matéria sensível no direito constitucional brasileiro, especialmente diante do princípio da separação dos Poderes (art. 2º da Constituição Federal de 1988) e das regras de iniciativa legislativa privativa, especialmente nos temas que envolvem organização administrativa, criação de atribuições para órgãos do Executivo e aumento de despesas públicas.

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem consolidado uma jurisprudência que impõe balizas importantes à atuação do Poder Legislativo nesse campo. O entendimento predominante é que **o parlamentar pode propor normas que instituam políticas públicas, desde que respeitados certos limites constitucionais**.

A linha divisória entre a função normativa legítima do Legislativo e a ingerência indevida sobre a atuação do Executivo reside, essencialmente, na **não violação da reserva de iniciativa** e na **preservação da discricionariedade administrativa**. Vejamos:

> *AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 17.819/2022 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. PROGRAMA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. CRIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA. VÍCIO DE INICIATIVA INEXISTENTE. AUSÊNCIA DE DISPOSIÇÃO SOBRE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E FUNCIONAMENTO DO PODER EXECUTIVO. ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL POR AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. INEXISTÊNCIA. 1. Trata-se de Agravo Interno contra decisão que conheceu dos Agravos para dar provimento aos Recursos Extraordinários, para julgar improcedente a Ação Direta, declarando a constitucionalidade da Lei 17.819/2022, e dos Decretos regulamentares 61.564/2022 e 62.14/2023, todos do Município de São Paulo . 2. A Lei 17.819, de 29 de junho de 2022, do Município de São Paulo, cria política pública de assistência social, tendo como objetivos primordiais o combate à fome, a promoção da saúde e do bem-estar e o*

atendimento de outras necessidades básicas da população de baixa renda da cidade de São Paulo. 3. A lei questionada não dispõe sobre a organização administrativa e o funcionamento do Poder Executivo, tampouco impõe ao Município o aumento de despesas, uma vez que a execução dos programas ficará a cargo da Administração Pública municipal. ***4. Esta CORTE tem jurisprudência sedimentada no sentido de que a reserva de iniciativa de lei ao Chefe do Poder Executivo não implica afastamento da atuação legiferante em políticas públicas.*** *5. Agravo Interno a que se nega provimento." (ARE 1531909 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 17-03-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 26-03-2025 PUBLIC 27-03-2025) – grifo nosso -.*

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 7.470/2024. PROGRAMA "NA HORA MULHER". LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA. AUSÊNCIA DE INICIATIVA PRIVATIVA. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. CONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO FORMAL APENAS QUANTO À ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. 1. Esta Suprema Corte, no julgamento do ARE nº 878.911/RJ (Tema 917 da Repercussão Geral), firmou o entendimento de que "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). 2. É compatível com a Constituição Federal norma de origem parlamentar que cria políticas públicas, desde que não adentre no núcleo da iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, como, por exemplo, a organização e funcionamento da Administração Pública, conclusão lógica que se extrai das premissas fixadas no julgamento do tema 917 da Repercussão Geral.

Constitucionalidade dos art. 1º, 2º, 4º, 6º e 8º da lei distrital nº 7.470/2024. 3. Quanto aos art. 3º, 5º, 7º e 9º, ***a legislação distrital é incompatível com as diretrizes do texto constitucional porquanto alterou a estrutura e funcionamento da Administração Pública e criou novas atribuições a órgãos distritais, interferindo na gestão administrativa****. 4. Recurso extraordinário parcialmente provido, a fim de declarar a constitucionalidade dos artigos 1º, 2º, 4º, 6º e 8º da Lei Distrital nº 7.470/2024, e a inconstitucionalidade dos arts. 3º, 5º, 7º e 9º Lei Distrital nº 7.470/2024.*
(RE 1544272, Relator(a): FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 26-05-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 03-06-2025 PUBLIC 04-06-2025) – grifo nosso -

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL. INGERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. IMPRESCINDIBILIDADE DE REINTERPRETAÇÃO DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL LOCAL. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 280/STF. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO, COM APLICAÇÃO DE MULTA. I – ***Esta Corte possui entendimento firmado no sentido de que há inconstitucionalidade formal em lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, pois, nestes casos, cuida-se de matéria da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.*** *II - Para chegar-se à conclusão contrária à adotada pelo Tribunal de origem, necessário seria a análise de normas infraconstitucionais locais, o que inviabiliza o extraordinário, a teor da Súmula 280/STF. III - Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação de multa.*
(RE 1149013 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 15-05-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-127

> *DIVULG 21-05-2020 PUBLIC 22-05-2020) – grifo nosso -.*

A jurisprudência é clara ao admitir que o Parlamento pode sim **sugerir programas, instituir diretrizes e reconhecer direitos**, desde que isso **não implique em execução forçada e imediata pelo Executivo**.

O artigo 2º da Constituição Federal e o artigo 16 da Lei Orgânica do Município de Natal/RN consagram a independência e harmonia entre os Poderes – princípio da separação de poderes, estabelecendo a autonomia e a independência entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, cada qual com funções típicas e competências próprias. Embora sejam independentes, os poderes são também harmônicos entre si, devendo cooperar para a efetivação dos direitos fundamentais e o funcionamento regular das instituições públicas.

A função típica do Poder Legislativo é elaborar leis, isto é, normas abstratas gerais e obrigatórias de conduta, já ao Poder Executivo é a de praticar atos concretos de administração. Em estudo sobre a matéria, Hely Lopes Meirelles esclarece:

> *Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é a sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concreto de administração. Já dissemos, e convém se repita, que o Legislativo prevê in genere, o Executivo in specie; a Câmara edita normais gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido a Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, paramentos, recebimentos, entendimento verbas ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o que mais se traduzir em atos ou medidas de execução governamental. Atuando através das lei que elaborar os atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao prefeito normas gerais da Administração sem chegar à prática administrativa. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 16. ed. São Paulo: Malheiros, p. 618-620)*

De um modo geral ao Poder Legislativo não cabe prover situação concretas para seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Poder Executivo ou suprimindo a discricionaridade do Gestor Público, o Poder Legislativo praticará ilegalidade. .

A proposta revela compromisso da parlamentar com o enfrentamento à violência política de gênero e com a valorização da participação feminina nos espaços de poder e decisão. No entanto, apesar da relevância inquestionável da matéria e da sua consonância com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e igualdade de gênero, é preciso reconhecer que **determinadas medidas previstas no projeto – por implicarem obrigações administrativas e operacionais ao Poder Executivo- não podem ser objeto de iniciativa parlamentar, conforme estabelece a Constituição Federal e jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal.**

II.3. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CARÁTER INSANÁVEL. EVENTUAL SANÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO. NÃO CONVALIDAÇÃO.

A inobservância da reserva de iniciativa configura vício de inconstitucionalidade formal, de caráter insanável, que não se convalida sequer mediante eventual sanção do Chefe do Executivo, conforme entendimento cristalizado do Pretório Excelso:

> ***STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.*** *LEI Nº 11.446/2000 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PARTICIPAÇÃO DE SERVIDORES E EX-SERVIDORES NA COMPOSIÇÃO DA DIREÇÃO DA COMPANHIA ESTADUAL DE ENERGIA ELÉTRICA (CEEE) . VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. OFENSA AO ART. 7º, INCISO XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL . DESRESPEITO À NORMATIVIDADE FEDERAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.* ***1. Formalmente, a norma impugnada padece de vício consubstanciado na inobservância do disposto na alínea e do inciso II do § 1º do art . 61 da Constituição Federal, a qual, em sua redação original, assegurava ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de projeto de lei para dispor sobre a organização, a estrutura e as atribuições de seus órgãos e entidades. 2. As normas relativas ao processo legislativo, notadamente aquelas que concernem à iniciativa legislativa, são de observância obrigatória por estados, Distrito Federal e municípios, por força do princípio da simetria. Ademais, a inobservância da iniciativa para deflagrar o processo legislativo acarreta inconstitucionalidade formal, a qual não pode***

ser convalidada sequer mediante sanção do chefe do Executivo . Precedentes. *(...)(STF - ADI: 2296 RS, Relator.: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 04/10/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 13/12/2021). (Grifo nosso).*

STF. *AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO.* ***INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE LEI DECORRENTE DE EMENDA PARLAMENTAR. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.*** *REGIME JURÍDICO DE SERVIDOR PÚBLICO .* ***COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DE DESPESAS.*** *REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 279/STF . SÚMULA VINCULANTE 37. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - É da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, bem como que disponha sobre regime jurídico e provimento de cargos dos servidores públicos. II - Inconstitucionalidade formal . Emenda parlamentar que dispõe sobre remuneração e demissão de servidor público. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Precedentes. (...) (STF - RE: 1472668 RJ, Relator.: Min . CRISTIANO ZANIN, Data de Julgamento: 17/06/2024, Primeira Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 19-06-2024 PUBLIC 20-06-2024). (Grifo nosso).*

"O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, ***cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado****". (STF, Pleno, Adin n.º 1.391-2/SP, Rel. Ministro Celso de Mello,*

Diário de Justiça, Seção I, 28 nov 1997, p. 62.216, apud Alexandre de Moraes, Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional, São Paulo, Atlas, 2002, p. 1.098). (Grifo nosso).

***"A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa.** A ulterior aquiescência do chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubsistência da Súmula 5/STF" (ADI 2.867, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 3-12-2003, Plenário, DJ de 9-2-2007.) (Ainda, no mesmo sentido: ADI 2.305, rel. min. Cezar Peluso, julgamento em 30- 6-2011, Plenário, DJE de 5-8-2011). (Grifo nosso).*

Assim, embora louvável a finalidade social da proposição, como já defendido, a inobservância das normas constitucionais e orgânicas que regulam o processo legislativo e a repartição de competências impõe o reconhecimento da inconstitucionalidade formal da matéria.

III – CONCLUSÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. AFRONTA À RESERVA DE INICIATIVA, À SEPARAÇÃO DOS PODERES. PARECER PELA INCONSTITUCIONALIDADE.

Diante de todo o exposto, considerando os limites da competência legislativa municipal fixados na Constituição Federal (art. 30, I e II) e na Lei Orgânica do Município de Natal, além do entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, **voto pela INCONSTITUCIONALIDADE da proposta parlamentar**.

É importante enaltecer a nobreza da iniciativa da Vereadora Thabatta Pimenta, que, com sensibilidade e responsabilidade social, propõe uma lei para a construção de uma sociedade mais justa, segura e igualitária para as mulheres. Neste sentido, ressalte-se que nada impede que o conteúdo da proposta seja formalmente encaminhado ao Poder Executivo por meio de **INDICAÇÃO LEGISLATIVA**, instrumento legítimo e adequado para sugerir a adoção de políticas públicas, a celebração de parcerias institucionais e a edição de normas regulamentadoras.

Recomenda-se **o arquivamento do projeto**, por sua evidente desconformidade com os princípios constitucionais da separação dos poderes, repartição de competências e devido processo legislativo.

É o parecer.

Sala das Comissões, Câmara Municipal de Natal, 15 de junho de 2025.



Fúlvio Saulo Mafaldo de Sousa

Vereador Relator - Membro da CLJR