



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO



**Parecer Jurídico nº 62/2025.**

**Processo Legislativo nº 941/2025.**

**Assunto: Projeto de Lei nº 49/2025 – “Dispõe sobre a criação do Espaço de Acolhimento para Vítimas de Assédio Moral e Sexual no Ambiente de Trabalho no município de Valinhos.”.**

**Autoria: Vereadora Simone Bellini.**

**À Comissão de Justiça e Redação,**

**Exmo. Presidente Vereador José Osvaldo Cavalcante Beloni (Kiko Beloni).**

Trata-se de parecer jurídico ao projeto em epígrafe que *“Dispõe sobre a criação do Espaço de Acolhimento para Vítimas de Assédio Moral e Sexual no Ambiente de Trabalho no município de Valinhos”*.

*Ab initio*, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer **não tem força vinculante**, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores<sup>1</sup>.

Cumprе destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38<sup>2</sup>. Destarte, considerando os aspectos jurídicos passamos à análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

---

<sup>1</sup> Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal: *“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.”* (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

<sup>2</sup> Art. 38. Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou deliberação de um terço dos Vereadores da Câmara. § 1º É obrigatória a audiência da Comissão sobre todos os projetos que tramitem pela Câmara, ressalvados os que explicitamente tiverem outro destino por este Regimento. § 2º Concluindo a Comissão de Justiça e Redação pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de um projeto, deve o parecer vir a plenário para ser discutido e somente quando rejeitado prosseguirá o processo.



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

No que tange à **competência legislativa municipal** a Constituição Federal fixa capacidade dos Municípios de legislar sobre assuntos de interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CRFB), *in verbis*:

*“Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

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

Nessa linha, a Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece:

*“Art. 5º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, legislar sobre tudo quanto respeite ao **interesse local**, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:”* - grifo nosso.

(...)

*“Art. 8º Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, **suplementar a legislação Federal e Estadual** e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;”* - grifo nosso.

O conceito de interesse local encontramos na doutrina:

*“Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. **O que define e caracteriza o ‘interesse local’, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.** (...) Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e indiretamente na*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

*vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local.” (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed, Malheiros Editores, p. 111)*

No concernente às regras de **iniciativa legislativa** a Constituição do Estado de São Paulo, no artigo 24, § 2º, em simetria com o artigo 61, § 1º, da Constituição Federal, estabelece o rol de hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo:

**Artigo 24** - *A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia (sic) Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

[...]

**§ 2º** - *Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:*

- 1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*
- 2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR)- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.*
- 3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;*
- 4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*
- 5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;*
- 6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.*

Do mesmo modo, a Lei Orgânica do Município de Valinhos, no artigo 48, estabelece as matérias de competência exclusiva do Prefeito Municipal:

**Art. 48.** *Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

*I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*

*II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;*

*III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*

*IV - abertura de créditos adicionais.*

Deste modo, a princípio, no que tange à competência, a Constituição vigente não contém nenhuma disposição que impeça a Câmara de Vereadores a legislar sobre a matéria.

Aliás, no concernente aos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo destacamos decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal que forneceu paradigma nesse sentido, trata-se do **Tema nº 917 de repercussão geral (Paradigma ARE 878911)** com a seguinte redação:

***“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)”.***

*Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **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.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.*

*(ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016 ).Grifo nosso.*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, consoante entendimento da Suprema Corte (Tema 917 de repercussão geral) a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, quais sejam, a estruturação da Administração Pública; a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas.

***In casu*, observa-se que o projeto tenciona criar programa para acolhimento às mulheres vítimas de assédio moral e sexual no ambiente de trabalho, no Município de Valinhos. Deste modo, *data maxima vênia*, sugerimos substituição da expressão “espaço” constante da ementa e arts. 1º e 2º, por “programa”.**

Nessa ordem de ideias, colacionamos decisões do E. Tribunal de Justiça em casos semelhantes:

*ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.863, DE 8 DE ABRIL DE 2024, DO MUNICÍPIO DE TREMEMBÉ, QUE CRIA O "PROGRAMA MUNICIPAL DE DEFESA PESSOAL PARA MULHERES". INSTITUIÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA. ALEGAÇÃO DE DESRESPEITO AOS ARTIGOS 5º ; 24, §2º, 2 ; 25 ; 47, INCISOS II, XI, XIV E XIX, ALÍNEA "A" ; 111 E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INOCORRÊNCIA. AÇÃO IMPROCEDENTE. 1. **Alegação de ofensa a reserva da Administração. Inocorrência. Norma que não está no rol de matérias de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo. Tema 917, do Supremo Tribunal Federal.** 2. A falta de indicação, na lei, da sua fonte de custeio não implica inconstitucionalidade, mas a sua inexequibilidade no mesmo exercício orçamentário - Ausência de violação dos artigos 25 e 176, I, da Constituição Estadual. 3. Alegação da Procuradoria-Geral de Justiça de inconstitucionalidade dos artigos 3º e 4º da lei por afronta aos artigos 5º, e 24, § 2º, 2, e 47, XIV e XIX, "a", da Constituição Estadual. Inocorrência. Artigos despidos de força cogente, configurando normas de caráter sugestivo e interpretação extensiva. Mantida a discricionariedade do Poder Executivo. 4. **Ação improcedente.***

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2122821-35.2024.8.26.0000; Relator (a): Figueiredo Gonçalves; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/09/2024; Data de Registro: 16/09/2024)*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 5.629, de 15 de setembro de 2020, que "dispõe sobre a implantação do acompanhamento psicológico para mulheres vítimas de violência no Município de Mauá, e dá outras providências". Inocorrência de inconstitucionalidade. Ausência de vício de iniciativa legislativa. Exclusiva competência do Chefe do Poder Executivo não caracterizada. Inteligência da Constituição Estadual do Estado de São Paulo e da jurisprudência do E. STF. Ausência de violação do Pacto Federativo e do princípio constitucional da separação de poderes. A lei municipal impugnada não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não se vislumbra qualquer vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada. Ação nessa parte improcedente. Vem da doutrina tradicional que são de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental. A questão atinente aos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo encontrou em recente decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal, tratamento que prestigia as competências dos senhores vereadores no tocante à sua capacidade de iniciar leis. Com o decidido, a Colenda Corte Suprema forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa. A questão está posta em julgado havido com repercussão geral, tornado "Tema" com propositura clara e abrangente. **Trata-se do TEMA 917 – Repercussão geral (Paradigma ARE 878911)** que recebeu a seguinte redação: "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*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

*jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)". Vislumbra-se que na visão do C. STF – estampada no Tema 917 - (tocante à expressão "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata ... da atribuição de seus órgãos ...") é de ser vedada ao Legislativo Municipal apenas a preordenação normativa de funções atribuídas aos órgãos da Administração, imiscuindo-se na constituição e funcionamento orgânicos destes entes estatais. **Nesse passo, à luz do presente feito, parece correto compreender que a instituição de acompanhamento psicológico para mulheres vítimas de violência no Município não tem a dimensão de caracterizar inserção em matéria dispositiva da "atribuição de Órgão da Administração Municipal" (privativa do Chefe do Poder Executivo), mas significa apenas providência normatizada fornecendo às mulheres vítima de violência o imprescindível tratamento psicológico.** Note-se, ademais, que a municipalidade não demonstrou, concretamente, incremento significativo nas despesas devido ao cumprimento da lei. Ademais, a Lei 11.340/2006, em seu artigo 35 dispõe que: Art. 35. A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios poderão criar e promover, no limite das respectivas competências: I - centros de atendimento integral e multidisciplinar para mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar; II - casas-abrigos para mulheres e respectivos dependentes menores em situação de violência doméstica e familiar; III - delegacias, núcleos de defensoria pública, serviços de saúde e centros de perícia médico-legal especializados no atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar; IV - programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar; V - centros de educação e de reabilitação para os agressores. Ressalta-se, outrossim, que a falta de previsão de dotação orçamentária específica não poderá se constituir em inafastável vício de constitucionalidade, vez que possíveis tanto o remanejamento orçamentário, quanto sua complementação com verbas adicionais para a acomodação das novas despesas, ou mesmo a postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente. **DETERMINAÇÃO PARA QUE O CHEFE DO EXECUTIVO REGULAMENTE A NORMA NO PRAZO DE 60 DIAS A PARTIR DA SUA PUBLICAÇÃO** - Observa-se que o Poder Legislativo não pode impor ao Poder Executivo prazo para regulamentação da lei, pois cabe exclusivamente a este último, respeitados os limites*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

*constitucionais que disciplinam a matéria, realizar juízo de conveniência e oportunidade para edição do ato regulamentador. Ação parcialmente procedente, reconhecendo a inconstitucionalidade apenas da expressão "no prazo de 60 (sessenta) dias após a publicação desta Lei", prevista no artigo 2º, da Lei nº 5.629, de 15 de setembro de 2020, do Município de Mauá, por afronta aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144, da Constituição Bandeirante.*

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2287863-78.2020.8.26.0000; Relator (a): Alex Zilenovski; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/08/2021; Data de Registro: 05/08/2021)*

A propósito, no julgamento do ARE 1.360.426 referente à lei do município de Porto Velho que criou campanha permanente de conscientização e enfrentamento ao assédio e a violência sexual no município, o Min. Edson Fachin asseverou:

*(...)*

***A irresignação não merece prosperar.***

*Eis o teor da Lei 2.649/2019, do Município de Porto Velho, que foi objeto da impugnação no Tribunal local:*

***Art. 1º Fica criada a campanha permanente de conscientização e enfrentamento ao assédio e a violência sexual no município de porto velho.***

***§ 1º São condutas abarcadas por esta Lei:***

*I - A violência sexual: entendida como qualquer conduta que a constranja a presenciar, a manter ou a participar de relação sexual ou atos libidinosos não desejados, mediante intimidação, ameaça coação ou uso da força, consubstanciadas nas seguintes condutas já tipificadas:*

*a) Estupro. Constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, a ter conjunção carnal ou a praticar ou permitir que com ele se pratique outro ato libidinoso, de acordo com o art. 213 do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940);*

*b) Violação sexual mediante fraude. Ter conjunção carnal ou praticar outro ato libidinoso com alguém, mediante fraude ou outro meio que impeça ou dificulte a livre manifestação de vontade da vítima, de acordo com o art. 215 do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940);*

*c) Assédio Sexual. Constranger alguém com o intuito de obter vantagem ou favorecimento sexual, prevalecendo-se o agente da*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

*sua condição de superior hierárquico ou ascendência inerentes ao exercício de emprego, cargo ou função, de acordo com o art. 216-A do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940);*

*d) Estupro de vulnerável. Ter conjunção carnal ou praticar outro ato libidinoso com menor de 14 (catorze) anos, e acordo com o **art. 217-A do Código Penal** (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940);*

*e) Corrupção de menores. Induzir alguém menor de 14 (catorze) anos a satisfazer a lascívia de outrem, de acordo com o art. 218 do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940);*

*f) Satisfação de lascívia mediante presença de criança ou adolescente. Praticar, na presença de alguém menor de 14 (catorze) anos, ou induzi-lo a presenciar, conjunção carnal ou outro ato libidinoso, a fim de satisfazer lascívia própria ou de outrem. De acordo com o art. 218-A do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940);*

*g) Importunação ofensiva ao pudor: Art. 61. Importunar alguém, em lugar público ou acessível ao público, de modo ofensivo ao pudor de acordo com o art. 61 da Lei de Contravenções Penais (Decreto-lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941)*

*h) demais casos previstos na legislação específica;*

**Art. 2º A campanha permanente terá como princípios:**

***I - o enfrentamento a todas as formas de violência contra a mulher;***

***II - a responsabilidade do poder público municipal no enfrentamento ao assédio e a violência sexual;***

***III - o empoderamento das mulheres, através de informações e acesso aos seus direitos;***

***IV - a garantia dos direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares no sentido de resguardá-las de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão;***

***V - o dever do município de assegurar às mulheres as condições para o exercício efetivo dos direitos à vida, à segurança, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, à moradia, ao acesso à justiça, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária;***

***VI - a formação permanente quanto às questões de gênero e de raça ou etnia;***

***VII - a promoção de programas educacionais que disseminem valores éticos de irrestrito respeito à dignidade da pessoa humana com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia;***

**Art. 3º A campanha permanente terá como objetivos:**



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

**I - enfrentar o assédio e a violência sexual nos equipamentos, espaços públicos e transportes coletivos no município de Porto Velho;**

**II - divulgar informações sobre o assédio e a violência sexual;**

**III - disponibilizar os telefones de órgãos públicos responsáveis pelo acolhimento e atendimento das mulheres;**

**IV - incentivar a denúncia das condutas tipificadas;**

**Art. 4º São ações da campanha permanente de enfrentamento ao assédio e a violência sexual:**

***I - promoção de campanhas educativas e não discriminatórias de enfrentamento ao assédio e a violência sexual;***

***II - criação de cartilhas com explicações sobre o assédio e a violência sexual;***

***III - a formação permanente dos servidores e prestadores de serviço sobre o assédio e a violência sexual;***

***IV - empoderar a mulher para que esta denuncie o ocorrido, caso deseje;***

***V - divulgação das políticas públicas voltadas para o atendimento às vítimas de assédio e a violência sexual;***

***(...)***

**Art. 11 O Executivo poderá produzir cartilhas educativas sobre o assédio e a violência sexual no âmbito do serviço público, prioritariamente no que tange o assédio moral e sexual no ambiente de trabalho e no transporte público.**

***Parágrafo único. Para a confecção dos materiais previstos no caput serão observados os relatórios técnicos pertinentes a violência contra a mulher;***

***(...)***

**Art. 17 Cabe ao Poder Executivo regulamentar a presente Lei.**

**Art. 18 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.**

*Observa-se que o entendimento adotado pelo voto divergente que conduziu o acórdão recorrido está em consonância com a jurisprudência desta Corte.*

*O Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do ARE-RG 878.911, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ e de 11.10.2016 (Tema 917), reconheceu a existência de repercussão geral da matéria e, ao julgar o mérito, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, fixando a seguinte 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***



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

*regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).*

(...)

***Não há falar em reserva da iniciativa parlamentar para além das hipóteses taxativamente previstas no texto da Constituição da República Federativa ou Estaduais, por força do princípio da simetria. Os diplomas legais que não criam ou alteram a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública, nem tratam do regime jurídico de servidores públicos, não usurpam a iniciativa do Chefe do Poder Executivo.***

***No caso em exame, da leitura do texto normativo, é possível depreender que a Câmara Municipal limitou-se a garantir direito social constitucionalmente previsto. A norma, vai, pois, ao encontro dos direitos sociais à segurança e proteção à mulher, previstos nos art. 6º, da CRFB.***

***Noutras palavras, não se trata sequer de reconhecer direitos, visto que eles emanam da própria Constituição, mas de lhes dar concretude. Trata-se, assim, de providência exigida de todos os poderes do Estado. Conforme fiz observar quando do julgamento da ADI 5.243, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Red. para o acórdão Min. Edson Fachin, Pleno, DJe 02.08.2019, não há invasão de competência quando o poder legislativo limita-se a explicitar o conteúdo de direito fundamental já expresso na Constituição.***

***A lei objeto desta ação, ao criar campanha de conscientização e enfrentamento ao assédio e violência sexual visando coibir as práticas de violência contra a mulher, densifica os diversos comandos constitucionais de proteção integral a grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado.***

***A Câmara Municipal atuou em exercício legítimo de sua competência prevista no art. 30, I, da Constituição Federal, para tratar de interesse local, de forma abstrata e geral em matéria de iniciativa concorrente.***

(...)

*(STF. ARE 1.360.426. Data da decisão: 01/02/2022)*

Nesse diapasão, destacamos entendimento do C. Supremo Tribunal Federal no sentido de que não viola o princípio da separação dos poderes lei de



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

iniciativa parlamentar destinada a assegurar direito social, no caso à segurança da mulher (art. 6º, CF), senão vejamos:

*Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CRIAÇÃO DO PROGRAMA CRECHE SOLIDÁRIA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.*

*(RE 1282228 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 15/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-295 DIVULG 17-12-2020 PUBLIC 18-12-2020)*

---

*Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CRIAÇÃO DO PROGRAMA CUIDADOR DE PESSOA COM DEFICIÊNCIA OU MOBILIDADE REDUZIDA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.*

*(ARE 1281215 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 30/11/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-290 DIVULG 10-12-2020 PUBLIC 11-12-2020)*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

Todavia, consoante julgados do Tribunal de Justiça de São Paulo, se afigura inconstitucional a autorização para firmar parcerias, constante **da parte final do inciso IV do art. 2º e do art. 3º** da propositura em epígrafe, por ofensa ao princípio da separação dos poderes e da reserva de administração, e.g.:

*DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 9.986/2017, que "institui o 'Sistema Municipal de Coleta Móvel de Leite Humano Materno', no âmbito do município de Santo André, e dá outras providências". Concretude dos artigos 3º, 4º e seu parágrafo único, e 5º. **Dispositivos que delimitam a atuação do Alcaide. Autorização para a realização de parcerias com entidades públicas e privadas. Inadmissibilidade. Chefe do Executivo prescinde de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência. Ingerência na esfera privativa do Prefeito. Violação aos princípios da separação dos poderes e da reserva de administração. Ofensa aos artigos 5º e 47, XIV, da Constituição Bandeirante.** Restante da norma que não padece do mesmo vício. Não ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade, por desvio do Poder Legislativo. Inexiste ofensa ao princípio da separação de poderes, eis que em consonância com o Tema de Repercussão Geral nº 917. Não houve alteração da estrutura ou atribuição dos órgãos da Administração Pública, bem como sobre o regime jurídico de servidores. Competência da Câmara para dispor sobre incentivo à doação de leite materno. Ausência de previsão de dotação orçamentária que não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas eventual inexecutabilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. **Ação parcialmente procedente.***

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2237977-81.2018.8.26.0000; Relator (a): Péricles Piza; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/08/2019; Data de Registro: 16/08/2019)*

*DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 14.227/2018, que "institui o banco de ração e o banco de acessórios para animais e dá outras providências". Iniciativa parlamentar. **Concretude do artigo 9º. Dispositivo que confere autorização para a realização de parcerias com entidades públicas e privadas. Inadmissibilidade. Chefe do Executivo não precisa de autorização do Legislativo para o***



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

*exercício de atos de sua exclusiva competência. Ingerência na esfera privativa do Prefeito. Violação aos princípios da separação dos poderes e da reserva de administração. Ofensa aos artigos 5º e 47, XIV, da Constituição Bandeirante. Restante da norma que não padece do mesmo vício. Não ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade, por desvio do Poder Legislativo. Inexiste ofensa ao princípio da separação de poderes, eis que em consonância com o Tema de Repercussão Geral nº 917. Não houve alteração da estrutura ou atribuição dos órgãos da Administração Pública, bem como sobre o regime jurídico de servidores. Competência da Câmara para dispor sobre bem-estar animal. Interesse local. Ausência de previsão de dotação orçamentária que não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas eventual inexecutividade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. **Ação parcialmente procedente.***

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2216269-72.2018.8.26.0000; Relator (a): Péricles Piza; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/04/2019; Data de Registro: 11/04/2019)*

---

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 5.654, DE 24 DE FEVEREIRO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE PIRASSUNUNGA QUE 'DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE OFERTA EM PARQUES, PRAÇAS E ESPAÇOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE PIRASSUNUNGA, DE BRINQUEDOS E EQUIPAMENTOS DE LAZER ADAPTADOS, PARA UTILIZAÇÃO POR PESSOAS COM DEFICIÊNCIA OU MOBILIDADE REDUZIDA' - ATO NORMATIVO DE INICIATIVA PARLAMENTAR - NORMA ABSTRATA E GENÉRICA QUE DISPÕE SOBRE INCLUSÃO SOCIAL E ACESSIBILIDADE - LEGISLAÇÃO QUE, EM SUA ESSÊNCIA, NÃO INTERFERE NA GESTÃO DO MUNICÍPIO E TAMPOUCO VEICULA MATÉRIA INSERIDA NA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE - ÚNICA RESSALVA SE FAZ QUANTO AO ARTIGO 6º DA NORMA, QUE AUTORIZA A REALIZAÇÃO DE PARCERIAS PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - INADMISSIBILIDADE - INGERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA - DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISO XIV, E 144, TODOS DA CARTA PAULISTA - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA APENAS NESSE PONTO - AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE". "Por se tratar de limitações ao poder de instauração do processo legislativo, as hipóteses previstas no texto constitucional devem ser**



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

*interpretadas restritivamente, inexistindo óbice à iniciativa de lei parlamentar que disponha sobre acessibilidade em espaços públicos porquanto o constituinte não restringiu o âmbito de sua titularidade, cuidando-se, isto sim, de competência concorrente". "A ausência de dotação orçamentária apenas conduz à inexecução da norma no ano em que foi aprovada, não traduzindo infringência ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual". **"O Prefeito não necessita de autorização do Poder Legislativo para o desempenho de atos de sua exclusiva competência, tais como a realização de convênios, contratos ou parcerias, interferindo no juízo de conveniência e oportunidade da administração pública municipal"**.*

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2125175-38.2021.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 01/12/2021; Data de Registro: 02/12/2021)*

Ademais, o E. TJ/SP também entende incabível a fixação de prazo para regulamentação pelo Poder Executivo, senão vejamos:

*Constitucional – Administrativo - Ação Direta de Inconstitucionalidade – Município de Caieiras - Lei n. 4.440, de 09 de março de 2011, com redação alterada pela Lei 5.717, de 06 de maio de 2022 que institui no âmbito do Município de Caieiras, o **Programa "Mulher - Sua Saúde, Seus Direitos", e dá outras providências** - O parâmetro de controle de constitucionalidade de norma municipal é unicamente a Constituição Estadual, afastando-se a análise da ação quanto a normas infraconstitucionais, notadamente a Lei Orgânica do Município, como afirmado pelo autor – Lei municipal que, em sua essência, envolve matéria de política pública direcionada à saúde e, evidentemente não se trata de matéria cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Executivo - Competência material comum entre os entes federados, nos exatos termos do artigo 24, inciso XII, da Constituição Federal - Exegese do artigo 111 da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 da mesma Carta, não tendo havido invasão da matéria relacionada ao funcionamento da Administração Pública no tocante à política pública relacionada à saúde – Imposição ao Executivo local do dever de seguir os critérios elencados na lei de iniciativa parlamentar com estabelecimento das atividades que deverão ser praticadas para tanto (parágrafos 2º, 3º e 4º do artigo 1º) e **indicação expressa do órgão público responsável pela criação e divulgação do programa de saúde (§ 4º do artigo 1º), bem como o prazo para a regulamentação da lei (artigo 3º), privando a Administração Pública da possibilidade de escolha do melhor meio***



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

*de cumprimento de um dever - Violação do princípio da separação dos poderes - Invasão da reserva da administração ou iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo – Configuração de vício de iniciativa nos dispositivos mencionados - À Administração compete escolher o meio adequado e eficiente para a execução da lei – Ingerência do Poder Legislativo na gestão administrativa – Exegese dos artigos 5º, 24, § 2º e 47, incisos II, XI, XIV e XIX, "a", da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 144 da mesma Constituição Bandeirante - Inconstitucionalidade reconhecida dos parágrafos 2º, 3º e 4º do artigo 1º, bem como artigo 3º, todos da Lei Municipal n. 4.440, de 09 de março de 2011, com redação alterada pela Lei 5.717, de 06 de maio de 2022, do Município de Caieiras - Ação julgada procedente em parte. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2235541-13.2022.8.26.0000; Relator (a): Marcia Dalla Déa Barone; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 30/08/2023; Data de Registro: 31/08/2023)*

**Destarte, sugerimos a supressão da autorização para firmar parcerias constante de parte final do inciso IV do art. 2º e do art. 3º, bem como do prazo para regulamentação constante do art. 5º do projeto.**

Por fim, no concernente ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Ante todo o exposto, opinamos pela constitucionalidade do projeto, ressalvadas a recomendações acima atinentes à ementa (página 05) e aos arts. 1º, 2º, 3º e 5º. No mérito, o Plenário é soberano.

É o parecer.

Procuradoria, aos 11 de março de 2025.

**Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa**  
Procuradora - OAB/SP 308.298  
Assinatura eletrônica

**Tiago Fadel Malghosian**  
Procurador - OAB/SP 319.159  
Assinatura eletrônica