



PARECER TÉCNICO

Projeto de Lei 250/2025

1 – Introdução

O Projeto de Lei de nº. 250/2025, de autoria do Exmo. Vereador Anderson dos Santos Chaves, institui o Programa Municipal Casa das Mães Atípicas, destinado ao acolhimento, apoio e fortalecimento das mulheres cuidadoras de pessoas com deficiência ou necessidades especiais.

O Presidente da Comissão de Constituição Justiça e Redação, solicitou a confecção deste parecer técnico acerca da constitucionalidade e legalidade da matéria de modo a subsidiar o parecer da CCJR.

2 – Do caráter opinativo do parecer e da não vinculação do Poder Legislativo em sua função típica

De pronto, destaca-se o caráter opinativo deste parecer que tem por objetivo apoiar tecnicamente os vereadores que compõem a Comissão de Constituição, Justiça e Redação. Neste quesito, destaca-se, a despeito dos posicionamentos aqui adotados e de decisões tomadas em outras instâncias de poder, a independência do Poder Legislativo como um dos esboços da própria República.

A função legislativa que compreende, dentre outras atividades, a iniciativa, discussão, aprovação, modificação e revogação de leis, trata-se de uma atividade essencialmente política, pautada por critérios de oportunidade e conveniência, e não somente por vinculações técnicas ou judiciais. A autonomia legislativa, nesse contexto, é condição necessária para que o Parlamento exerça sua missão constitucional de forma livre e independente.

A doutrina majoritária reconhece que, no exercício de sua função típica, o Legislativo não está subordinado a decisões de outros poderes, salvo nos limites impostos pela própria Constituição Federal. Não estão vinculados, portanto, os atos legislativos próprios como, no caso em estudo, de um projeto de lei ordinária.

A não vinculação do Poder Legislativo - às decisões do STF, por exemplo - em sua função **típica de legislar** - é um princípio que garante a separação dos poderes, permitindo que o parlamento legisle mesmo sobre matérias declaradas inconstitucionais anteriormente pela Corte. Isso evita a "fossilização da Constituição" e gera o diálogo institucional que é a força motriz para as alterações de entendimentos das cortes judiciais.



CAMARA MUNICIPAL DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS – RJ

Departamento Técnico Legislativo

Portanto, não obstante os posicionamentos vertidos neste parecer técnico de caráter opinativo, é importante sublinhar a legitimidade dos parlamentares eleitos e sua independência para proferirem seus votos e opiniões em representação da população de forma livre.

3 – Do PLO 250/2025

Como mencionado anteriormente, a matéria em tela visa instituir o Programa Municipal Casa das Mães atípicas, destinado ao acolhimento, apoio e fortalecimento das mulheres cuidadoras de pessoas com deficiência.

Pormenorizadamente, além de criar o programa descrito, a matéria define o conceito de mães atípicas (art. 2º), estabelece objetivos do programa (art. 3º), dispõe sobre a estrutura pública que será usada pelo programa (arts. 4º e 5º), determina quais profissionais e como será formada a equipe multidisciplinar que fará os atendimentos (art. 6º) e aponta diretrizes (art. 7º).

A matéria autoriza o Poder Executivo a firmar convênios, parcerias e termos de cooperação com entidades (art. 8º); determina prazo para a regulamentação da lei pelo poder executivo (art. 10); aponta a obrigatoriedade de apresentação de relatórios à Câmara e a conselhos competentes (art. 11) e, por fim, autoriza o Poder Executivo a denominar o espaço em homenagem a mulher ou grupo representativo que tenha contribuído com a causa.

4 – Da análise de constitucionalidade e legalidade da matéria

O controle de constitucionalidade no ordenamento jurídico brasileiro pode ocorrer de forma preventiva ou repressiva. A forma preventiva ocorre justamente durante o processo legislativo, ou seja, antes mesmo da criação da norma. Já a forma repressiva ocorre após o surgimento da norma no ordenamento jurídico. Notadamente, o Poder Legislativo exerce o controle preventivo através da Comissão de Constituição Justiça e Redação, quando da tramitação das matérias, como ocorre no caso em comento.

No tocante à análise de constitucionalidade, o estudo se divide em dois tópicos: a análise de constitucionalidade material e a análise de constitucionalidade formal.

A análise de constitucionalidade material, também conhecida como nomoestática, analisa a compatibilidade do conteúdo da lei e o conteúdo da Constituição. Neste ponto é estudado se a norma respeita os princípios fundamentais, direitos e garantias previstos na Constituição Federal.

Já na análise de constitucionalidade formal, também chamada de nomodinâmica, verifica-se o cumprimento do processo legislativo na concepção da norma, em especial, no tocante às competências legislativas de cada ente e o respeito à iniciativa privativa de determinadas autoridades. É dizer, se verifica a forma e o procedimento adotados conforme as regras constitucionais.



4.1 – Da análise material

Do ponto de vista material o projeto é plenamente compatível com a Constituição Federal. A matéria está intimamente ligada à concretização o princípio da dignidade da pessoa humana previsto no inciso III do Art. 1º da CRFB/88. Além disso, ao criar mecanismos para dar suporte às mães atípicas, promove de forma clara a proteção à família conforme preconiza o art. 226 da Carta Magna.

No tocante às pessoas com deficiência e a devida assistência social, o projeto reforça a inclusão das mesmas, conforme os ditames do art. 23, II e se coaduna com o art. 203, ambos da CRFB/88. Ademais a criação do programa em está em consonância com a Convenção Internacional sobre os direitos das pessoas com deficiência, que foi recepcionado no Brasil com status constitucional, na forma do §3º, art. 5º da Lei Maior.

Também, não foram identificadas violações ao princípio da igualdade, pois, o tratamento diferenciado se fundamenta em critério razoável e constitucionalmente legítimo.

Portanto, sob o prisma da constitucionalidade material, o projeto não encontra quaisquer óbices ao seu prosseguimento.

4.2) Da análise formal

Embora a matéria veicule relevante finalidade social e esteja materialmente alinhada aos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da proteção à família e da inclusão da pessoa com deficiência, a análise jurídica também deve priorizar a verificação da regularidade formal do processo legislativo.

Com referência à competência de o Município editar leis sobre o assunto, deve-se destacar que o art. 24, XIV da Constituição Federal dispõe que compete à União, Estados e Distrito Federal legislar concorrentemente sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência. Neste íterim, se faz importante salientar que, apesar do texto expresso neste dispositivo não tratar especificamente dos municípios, em um estudo sistêmico, é possível concluir que eles também podem legislar sobre esses temas desde que sejam de interesse local e suplementem normas federais e estaduais no que couber. Tal conclusão decorre da mera leitura no art. 30, incisos I e II da Carta Magna conforme se pode ver a seguir:

CRFB/1988

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

Portanto, resta clara a competência do ente municipal para legislar sobre o assunto, pois trata de cristalino interesse local.



CAMARA MUNICIPAL DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS – RJ
Departamento Técnico Legislativo

Isto posto, passemos à análise acerca da autoridade competente para iniciar o processo legislativo desta natureza.

Nos termos da Constituição Federal, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública, bem como aquelas que criem programas governamentais, estabeleçam atribuições a órgãos e secretarias e impliquem planejamento e execução de políticas públicas (art. 2º e art. 61, §1º, II, por simetria).

Segundo o texto constitucional, a Lei Orgânica Municipal estabelece, em seu art. 53, II e art. 79, II o seguinte:

Art. 53. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre as seguintes matérias:

(...)

II – criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, ou aumento ou reajuste de sua remuneração;

(...)

Art. 79. Compete privativamente ao Prefeito:

II – exercer, com auxílio dos Secretários Municipais, a direção superior da administração municipal;

III – iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;

No caso em exame, o projeto institui programa municipal, define objetivos, diretrizes, estrutura física mínima, composição de equipe técnica, forma de gestão, vinculação administrativa e impõe ao Executivo o dever de regulamentação em prazo certo, o que configura ingerência direta na esfera de organização e atuação administrativa do Poder Executivo.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que leis de iniciativa parlamentar que criam programas ou impõem obrigações administrativas ao Executivo padecem de vício formal de iniciativa, ainda que revestidas de conteúdo socialmente meritório (ADI 2.867/ES, ADI 3.254/SC).

No mesmo sentido segue a jurisprudência do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. À título de exemplo colaciono a emenda do Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 0091561-03.2023.8.19.0000.

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.236 DE 2017 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE “INSTITUI O HOSPITAL PÚBLICO VETERINÁRIO E OS POSTOS DE SAÚDE PARA ATENDIMENTO DE ANIMAIS NO RIO DE JANEIRO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”. LEI QUE CRIA ATRIBUIÇÕES PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL, INTERFERINDO NA SUA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO, VIOLANDO O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 7º, 145, II E VI, ALÍNEA A, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL CONFIGURADAS. REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE.



CAMARA MUNICIPAL DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS – RJ
Departamento Técnico Legislativo

1. Estabelece o art. 145, incisos II e VI, alínea a, da Constituição Estadual, que compete privativamente ao chefe do executivo o exercício da direção superior da administração e a disposição sobre a organização e o funcionamento da administração. Em razão do princípio da simetria, tal dispositivo constitui norma de repetição obrigatória porquanto configura projeção do princípio da separação dos poderes, previsto nos artigos 2º da Carta Magna e art. 7º, da Constituição Estadual. É, portanto, de observação compulsória pelos municípios na deflagração e condução do processo legislativo, sendo certo que a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro traz, em seu art. 107, tal previsão;
2. In casu, tem-se representação por inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro, tendo por objeto a Lei Municipal n.º 6.236/2017, que “institui o Hospital Público Veterinário e os Postos de Saúde para atendimento de animais no Rio de Janeiro, e dá outras providências”;
3. Lei impugnada que institui no âmbito da Cidade do Rio de Janeiro o Serviço de Hospital Veterinário Público Municipal, Serviço de Postos de Atendimento Veterinário gratuito e Farmácia Veterinária Popular. Determina, ainda, que as despesas decorrentes da sua execução correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário, e que o Poder Executivo a regulamentará, no que couber, no prazo máximo de cento e vinte dias, contados da data de sua publicação;
4. Em que pese a louvável intenção do legislador, forçoso reconhecer que a lei mencionada cria atribuições para a Administração Municipal, estabelecendo não somente diretrizes, mas determinando a instituição de Hospital Veterinário Público Municipal, de Postos de Atendimento Veterinário gratuito e de Farmácia Veterinária Popular, fixando, inclusive, prazo para a sua regulamentação;
5. **Criação de atribuições para o Executivo Municipal que implica interferência no seu funcionamento e organização, violando o princípio da separação dos poderes. Definição das atribuições dos órgãos municipais que constitui matéria típica da Administração, atinente à iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo;**
6. Inconstitucionalidade formal e material caracterizadas;
7. Procedência do pedido.

Ressalte-se que a utilização de linguagem autorizativa e facultativa não é suficiente para afastar o vício formal, quando o texto legal, em sua leitura sistemática, interfere na gestão administrativa e no planejamento das políticas públicas municipais. Com relação aos dispositivos meramente autorizativos, é farta a jurisprudência do STF e do Órgão Especial do TJRJ no sentido de serem declarados inconstitucionais, como na ADI 4724-AP no Supremo Tribunal Federal e a ADI 002727247.2012.8.19.0000 no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

O projeto em estudo, ao prever a celebração de convênios, parcerias e termos de cooperação – mesmo que utilizando a linguagem meramente autorizativa, trata de obrigações específicas à Administração Municipal, em afronta ao princípio da separação dos poderes. A matéria se encontra dentro da reserva da administração que pertence ao Poder Executivo, cuja respectiva iniciativa para legislar sobre o assunto é privativa.



CAMARA MUNICIPAL DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS – RJ

Departamento Técnico Legislativo

Ainda sobre o vício de iniciativa, um marco na jurisprudência nacional foi a fixação do Tema 917 pelo Supremo Tribunal Federal. Na tese assentada – que tratava de lei de origem parlamentar que obrigava o Poder Executivo a instalar câmeras de segurança nas escolas - a Suprema Corte entendeu pela constitucionalidade nos seguintes termos:

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 nº 878.911-RJ, STF, Pleno, 29-9-2016, Rel. Gilmar Mendes, por maioria, Tema STF nº 917).

Ora, da leitura a “contrário sensu” do tema fixado é possível induzir que o projeto de lei 50/2025, ao criar a Casa das Mães Atípicas impõe obrigações à Administração e suas Secretarias, invadindo, assim, a competência legislativa privativa do chefe do Poder Executivo em matéria relacionada à estruturação ou da atribuição de seus órgãos, violando o princípio da Separação dos Poderes.

A matéria ainda determina que o Poder Executivo regule a lei em um prazo máximo de 90 (noventa) dias, o que também configura usurpação da atribuição do Chefe do Poder Executivo para, a seu juízo de conveniência e oportunidade editar seus atos normativos próprios. Neste sentido o Supremo Tribunal Federal já se posicionou no julgamento da ADI 3.394-AM em que ficou assentado o entendimento de que a fixação de prazo para regulamentação de lei afronta a divisão funcional do poder.

O vício de iniciativa é reputado como insanável o que significa que, mesmo com a aquiescência do Prefeito, no caso de sanção expressa, o vício se mantém, podendo ser alegado inclusive judicialmente, conforme entendimento adotado pelo STF na ADI 6337. No relatório da mencionada ADI, a Ministra Rosa Weber sintetizou a impossibilidade de convalidação do vício de iniciativa observando o seguinte:

“Sanção executiva não tem força normativa para sanar vício de inconstitucionalidade formal, mesmo que se trate de vício de usurpação de iniciativa de prerrogativa institucional do Chefe do Poder Executivo.”

O Processo Legislativo pátrio é complexo e acaba por homenagear a conjugação de vontades de dois poderes: o Legislativo e o Executivo. Este padrão previsto na Constituição é de cumprimento compulsório, ou seja, quando um poder usurpa a iniciativa reservada a outro fica configurada a transgressão insanável à própria CRFB/88.



5) CONCLUSÃO

Dessa forma, verifica-se que o projeto, embora materialmente constitucional, afronta o princípio da separação dos Poderes, ao invadir competência reservada ao Chefe do Executivo, incorrendo em inconstitucionalidade formal insanável quanto à iniciativa legislativa.

Em que pese a relevância da preocupação do legislador e a boa intenção no tocante ao projeto, na hipótese de aprovação, o Poder Legislativo acabaria por se imiscuir na organização de prestação de serviços públicos de competência do Poder Executivo.

Isto posto, alvo melhor juízo, opino pela inconstitucionalidade e ilegalidade do Projeto de Lei de nº. 250/2025 por vício de formalidade.

É o Parecer.

Armação dos Búzios, 3 de dezembro de 2025.

RAFAEL FERREIRA DOMINGUEZ
Técnico Legislativo - Matrícula 602