

Porto Alegre, 29 de março de 2022.

**Orientação Técnica IGAM nº 6.275/2022.**

I. O Poder Legislativo de Rio Grande solicita análise técnica do Projeto de Lei nº 35, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre obrigatoriedade do ensino de noções básicas sobre a Lei Maria da Penha nas escolas municipais de Rio Grande.

II. Na análise da proposição, observa-se que, é de competência comum dos entes federativos proporcionar os meios de acesso à educação e à cultura, e combater as causas e fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (art. 23, V e X, Constituição da República).

Entretanto, ao prever que a introdução do ensino se dará no âmbito das escolas municipais (art. 1º), assim como em toda sua extensão, constata-se que o projeto de lei apresentado acaba por interferir na organização e funcionamento dos serviços públicos locais que são desempenhados pelos órgãos do Executivo.

Sob a ótica da iniciativa legislativa:

Destaca-se que, na obra “A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia”, André Leandro Barbi de Souza<sup>1</sup> ensina o seguinte:

A regra indica que o exercício de iniciativa de uma lei é geral. Encontra-se disponível ao parlamentar, a uma bancada, a uma comissão legislativa permanente ou especial, ao chefe do governo e aos cidadãos. Há situações, no entanto, em que o exercício da iniciativa de uma lei é reservado. Nessas hipóteses, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo. (grifou-se)

Portanto, a proposta ao alinhar-se aos dispositivos acima mencionados, tendo em vista que propõe medidas no âmbito das escolas municipais, tais medidas apenas poderão ser regulamentadas e concretizadas pelo Poder Executivo por meio de provisões

<sup>1</sup> A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.

Fone: (51) 3211-1527 - Site: [www.igam.com.br](http://www.igam.com.br)



WhatsApp da área Legislativa do IGAM

(51) 983 599 267

especiais, conforme a conveniência e oportunidade da Administração Pública, uma vez que, nos termos propostos, acaba por interferir na organização e funcionamento dos serviços públicos locais que são desempenhados pelos órgãos do Executivo.

Apesar de compreender meritória a proposição, ao determinar atuação ao Poder Executivo, não se entende viável a iniciativa por parlamentar, visto que recai sobre servidores e manejo da própria administração. Neste sentido, vejamos recente decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 3.773, de 22 de abril de 2020, do Município de Tietê, que determina que todo hospital ou maternidade local, público ou privado, forneça aos pais ou responsáveis por recém-nascidos orientação e treinamento de primeiros socorros voltados para situações de engasgamento e de aspiração de corpo estranho, a fim de prevenir a morte súbita de recém-nascidos. VÍCIO DE INICIATIVA. Legislação que, ao criar obrigação a ser observada por todas as instituições, inclusive as públicas, dispôs sobre a atribuição de órgãos públicos, matéria efetivamente de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Lei que interfere na gestão administrativa do Município. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA MATERIAL DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO E VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. A definição da forma de realização de atividades ligadas às atribuições dos servidores públicos municipais imiscui-se no âmbito da chamada reserva da administração. Situação que deve ser definida diretamente pelo Chefe do Poder Executivo. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Inconstitucionalidade (a) da expressão "da rede pública", constante do caput do artigo 1º, e (b) parcial sem redução de texto, dando-lhe interpretação conforme, do artigo 4º, excluindo sua aplicação aos hospitais e maternidades públicos, ambos dispositivos da Lei n. 3.773, de 22 de abril de 2020, do Município de Tietê. Ação parcialmente procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2106102-17.2020.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/02/2021; Data de Registro: 15/03/2021)

Além disso, esclarece-se que o Plano Municipal de Educação de Rio Grande tem suas diretrizes estabelecidas na Lei nº 7.911, de 2015. Sendo assim, caso haja interesse, por parte do Poder Executivo, competente para decidir sobre a política educacional no âmbito do Município, as inovações deverão ser previstas alterando a lei citada, observando os princípios ali estabelecidos.

Outro detalhe a ser esclarecido, refere-se à Lei Nacional de Diretrizes e Bases de Educação, pois nela é assinalado que *os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em*



*cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos (art. 26).*

No § 7º desse mesmo art. 26 consta que *a integralização curricular poderá incluir, a critério dos sistemas de ensino, projetos e pesquisas envolvendo os temas transversais.* Assim, também, sob a perspectiva da legislação nacional, qualquer inclusão de conteúdo curricular, nos termos admitidos pelas diretrizes e bases educacionais, na educação básica, dependerá do Sistema Municipal de Educação.

Sendo assim, nos termos projetados, conclui-se inviável o PL por ignição parlamentar.

**III.** Em outro giro, registra-se que é indispensável a criação de ações afirmativas, que tenham por objetivo exatamente desconstruir padrões históricos de discriminação, objetivamente opondo-se à inercia do sistema patriarcal.

A lei nº 11. 340 de 2006 dispõe sobre as medidas integradas de prevenção, destacando-se:

Art. 8º A política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais, tendo por diretrizes:  
(...)

V - a promoção e a realização de campanhas educativas de prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher, voltadas ao público escolar e à sociedade em geral, e a difusão desta Lei e dos instrumentos de proteção aos direitos humanos das mulheres;  
(...)

VIII - 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;

IX - o destaque, nos currículos escolares de todos os níveis de ensino, para os conteúdos relativos aos direitos humanos, à equidade de gênero e de raça ou etnia e ao problema da violência doméstica e familiar contra a mulher.

Portanto, verifica-se que o Projeto de Lei apresentado visa consolidar em âmbito municipal diretrizes já dispostas na Lei Maria da Penha.



O Supremo Tribunal Federal<sup>2</sup> vem apontando pela constitucionalidade de leis, de ignição parlamentar, quando se busca regulamentar encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição (art. 23, V e X, Constituição da República), além da legislação específica sobre o tema (art. 8º, da Lei Maria da Penha, Lei nº 11.340, de 2006).

Neste sentido, observa-se a possibilidade de propor diretrizes acerca do tema, sem interferir na organização administrativa, assim, tais medidas poderão ser regulamentadas e concretizadas pelo Poder Executivo por meio de provisões especiais, conforme a conveniência e oportunidade da Administração Pública, neste sentido, sugere-se a possibilidade de regulamentação nos seguintes termos:

PROJETO DE LEI N° \_\_\_\_\_, DE \_\_\_\_\_ DE 2021

Estabelece diretrizes para ações que visem a valorização de mulheres e meninas e ao enfrentamento de todo o tipo de violência contra as mulheres no Município de Rio Grande.

Art. 1º Ficam instituídas as diretrizes para ações que visem a valorização de mulheres e meninas e ao enfrentamento de todo o tipo de violência contra as mulheres no Município de Rio Grande.

Art. 2º São diretrizes das ações referidas no art. 1º desta Lei:

I - promoção da dignidade das pessoas de mulheres que se encontrem em situação de violência doméstica e familiar, em vulnerabilidade social e/ou econômica;

II - acesso à informação e à educação sobre a equidade de gênero e combate à violência contra as mulheres;

III- promoção e a realização de campanhas educativas de prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher, voltadas ao público escolar e à sociedade

<sup>2</sup> 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 RECORRIDO 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 A. GR/RJ, RELATOR: MIN. EDSON FACHIN, 15/12/2020).



em geral, e a difusão da Lei nº 11.340, de 2006, e dos instrumentos de proteção aos direitos humanos das mulheres;

IV - promoção de estudos e pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia, concernentes às causas, às consequências e à frequência da violência doméstica e familiar contra a mulher, para a sistematização de dados, a serem unificados no âmbito do município de Rio Grande, e a avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas;

V- capacitação permanente dos profissionais de saúde, educação, assistência social quanto às questões de gênero e de raça ou etnia;

(...)

Art. 3º As ações descritas nesta lei poderão ser realizadas pelo poder público, por instituições de ensino, entidades representativas de classe e pelas organizações da sociedade civil isoladamente ou em parceria.

Art. 4º A presente lei será regulamentada, no que couber, para sua fiel execução.

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

**IV.** Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade jurídica do Projeto de Lei nº 35 pelo fato de a sua iniciativa ser exercida por parlamentar, por se referir a matéria reservada ao Executivo, contrariando, assim, o princípio da independência e harmonia entre os Poderes Municipais.

Entretanto, por ser meritória, a título de sugestão, a matéria pode ser objeto de Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara, pois assim a Vereadora preserva a autoria da proposição legislativa, caso o seu respectivo processo legislativo seja, posteriormente, deflagrado.

Outra recomendação, ainda por conta da importância do tema e de sua relevância social, é o encaminhamento da matéria, a título de sugestão, pela Câmara Municipal, ao Sistema Municipal de Educação, e ao Conselho de Direitos das Mulheres, se houver no município, para que ele promova estudo técnico, a fim de incluir, mesmo que transversalmente, como forma de disseminar conhecimento que possa produzir prevenção contra a violência, junto ao sistema municipal de educação.





Por fim, ainda a título de sugestão, aventa-se a possibilidade de que seja instituída as diretrizes sobre o tema, desde que não interfira na esfera da gestão administrativa do Governo, poderá ser adequada a proposição à luz dos textos indicados, devendo ser apresentado projeto substitutivo, nos termos do Regimento Interno.

O IGAM permanece à disposição.

*Keite Amaral*

**KEITE AMARAL**

Advogada, OAB/RS nº 102.781  
Consultora do IGAM

*André Leandro Barbi de Souza*

**ANDRÉ LEANDRO BARBI DE SOUZA**  
Advogado, OAB/RS nº 27.755  
Sócio-Diretor do IGAM

