



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Parecer nº 047/2022

Projeto de Lei Ordinária nº 155/2022, que
“Institui o programa Maria Sem Medo nas
escolas da Rede Pública Municipal”.
Inconstitucionalidade formal.

Trata-se de solicitação de parecer formulada pelo Vereador Maurício (Galo) Del Fabro, datada de 06/07/2022, acerca do Projeto de Lei Ordinária nº 155/2022, que “Institui o programa Maria Sem Medo nas escolas da Rede Pública Municipal”. Recebida a solicitação de parecer em 19/07/2022. Autuado e rubricado até fls. 06.

A análise do texto do projeto de lei em comento não deixa dúvida de possível inserção indevida pelo Poder Legislativo sobre a atuação do Poder, violando, modo direto, a Constituição Estadual, aplicável aos Municípios, em simetria, por força do artigo 8º, caput, do mesmo diploma¹:

Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;
VII – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual.

A lei municipal em questão, ao interferir na organização e funcionamento da Administração, fere o princípio da independência e da harmonia entre os Poderes, consagrado no artigo 10 da Constituição do Estado:

¹ Art. 8.º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, reiteradamente, vem decidindo pela inconstitucionalidade formal - por vício de iniciativa - de leis de origem parlamentar que versam sobre ensino (em sentido amplo), conforme se colacionam os seguintes julgados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CANOAS. LEI Nº 6.399/2020. PREVENÇÃO E COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER PELA REDE MUNICIPAL DE ENSINO. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. 1. Lei nº 6.399/2020, do Município de Canoas, que estabelece diretrizes de valorização de mulheres e meninas e ações para a prevenção e o combate à violência contra a mulher pela rede municipal de ensino. 2. Lei de origem parlamentar que interfere no funcionamento e organização da Administração Municipal, logo a iniciativa para apresentar a proposição legislativa compete ao chefe do Poder Executivo Municipal. 3. Padece de inconstitucionalidade formal a Lei Municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, dispondo sobre matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Afronta ao disposto nos artigos 8º, "caput", 10, 60, inciso II, alínea "d", 82, incisos III e VII, todos da CE/89. 4. Inexistência de inconstitucionalidade material. O fato de ter sido editada Lei superveniente com disposições diversas da Lei Municipal nº 5.933/2015 não resulta, por si só, em violação do princípio da legalidade (art. 19 da CE/89). 5. A simples falta de previsão da despesa em lei orçamentária não resulta na inconstitucionalidade da lei que a cria. Nessas circunstâncias, haverá, sim, impossibilidade de execução da despesa. Precedentes do STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084788413, Tribunal Pleno,

Rua Senador Salgado Filho, 528
Santana do Livramento, RS - CEP: 97573-432
Fone: (55) 3241-8600 - Fax: (55) 3241-8600



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luis Dall'Agnol, Julgado

em: 16-04-2021) [grifo nosso]

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PIRAPÓ. LEI MUNICIPAL. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. INCLUSÃO DE NOÇÕES BÁSICAS DA LEI MARIA DA PENHA NA GRADE CURRICULAR DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO. INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO DE ORIGEM. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AUMENTO DE DESPESAS PÚBLICAS. VEDAÇÃO. PRECEDENTES. 1. Caracterizada violação ao princípio da separação dos poderes (art. 10, CE/89), na hipótese em que lei de iniciativa parlamentar é editada para tornar obrigatório, nas escolas públicas do Município de Pirapó, o ensino de noções básicas sobre a Lei Federal 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), havendo, inclusive, previsão de que a execução da norma ficará a cargo da Secretaria Municipal de Educação. 2. A lei impugnada versa sobre matéria eminentemente administrativa, e interfere sensivelmente na organização e no funcionamento de órgãos da administração direta do Poder Executivo municipal, motivo pelo qual a iniciativa para desflagrar processo legislativo acerca dessa temática compete ao prefeito, nos termos do 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual de 1989. Precedentes deste Órgão Especial. 3. A inclusão da referida disciplina na grade curricular da rede municipal de ensino resulta em aumento de despesas públicas ao Poder Executivo, que tem assumido os custos do oferecimento de cursos de capacitação para os professores já contratados, sem prejuízo da eventual contratação de novos profissionais para ministrarem a disciplina, circunstância que implica violação dos arts. 8º, 61, I, 149, I, II e III, 154, I e II, todos da CE/89. Jurisprudência deste Tribunal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME .(Direta de Inconstitucionalidade nº 70081273146, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relatora

Rua Senador Salgado Filho, 528
Santana do Livramento, RS - CEP: 97573-432
Fone: (55) 3241-8600 - Fax: (55) 3241-8600



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Desa. Angela Terezinha de Oliveira Brito, julgado em 11-09-2019

[grifo nosso]

Ressalte-se não se desconhecer a tese fixada no Tema 917 do STF², todavia, também, há que se considerar a aplicação e entendimento jurisprudencial dentro de cada caso concreto, não havendo um entendimento linear quando se apresentar divergência jurídica, ademais, o julgado originado na ADIN nº 70084788413 é datado do recente 16/04/2021.

Vale frisar que o nome do programa que se busca aprovar, constante na ementa do PL, por si só, não tem o condão de viabilizar a ação que se busca concretizar, sendo necessária uma análise pormenorizada do conteúdo normativo, inclusive, quando o for o caso, comparando com outras situações de igual jaez que foram objeto de ações diretas de constitucionalidade.

Cabe ressaltar ainda, na mesma linha, Orientação Técnica IGAM nº 15.626/2022, datada de 22/07/22, anexa.

Dessa forma, s.m.j., o parecer, de caráter opinativo³⁴, é pela constitucionalidade formal do PL nº 155/2022.

Em que pese desnecessário explicitar, registre-se que o presente parecer não exime as Comissões pertinentes das respectivas análises acerca do PL.

Sant'Ana do Livramento, 25 de julho de 2022.



Christiano Fagundes da Silva

Procurador Jurídico

² 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).

³ STF. MS 24073.

⁴ O parecerista, como ensina a lição de Celso Antonio Bandeira de Mello, não pratica ato administrativo, “sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.”. Prerrogativas da Advocacia Pública. Luiz Henrique Sormani Barbugiani. Editora Fórum. 2016. pág. 109.

Porto Alegre, 22 de julho de 2022.

Orientação Técnica IGAM nº 15.626/2022.

I. O Poder Legislativo de Santana do Livramento solicita análise técnica do Projeto de Lei nº 155, de 2022, de iniciativa parlamentar, que visa instituir o Programa Maria Sem Medo nas escolas da Rede Pública Municipal.

II. Sob a ótica da competência:

Deve ser destacado que o Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (art. 30, I, Constituição da República).

Sob a ótica da iniciativa legislativa:

Destaca-se que, na obra “A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia”, André Leandro Barbi de Souza¹ 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 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:

¹ 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



WhatsApp da área Legislativa do IGAM
(51) 983 599 267

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 do município tem suas diretrizes estabelecidas em lei. 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.

No que concerne aos aspectos materiais tratados na proposição verifica-se que seu objeto encontra-se alicerçado no Decreto Federal nº 1.973, de 1996, que promulgou a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a



Mulher, o qual, em seu art.3º, estabelece que “Toda mulher tem direito a uma vida livre de violência, tanto na esfera pública como na esfera privada”, uma vez que tal agressão constitui afronta ao princípio da dignidade da pessoa humana, preceito estabelecido como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito pelo art. 1º, III, da Carta Federal.

Da Lei nº 11.340, de 2006, que dispõe sobre as medidas integradas de prevenção e de inibição da violência doméstica e familiar contra a Mulher, destaca-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:

.....
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, em questão, em que pese ter o objetivo de dar maior grau de efetividade, em âmbito local, às diretrizes já dispostas na Lei Maria da Penha, encontra obstáculo constitucional no exercício de sua iniciativa, em função do princípio da separação de poderes, consagrado na Lei Orgânica Municipal.

III. Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade jurídica do Projeto de Lei em análise, pelo fato de sua iniciativa ser exercida por parlamentar e se referir à 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, assim a Vereadora preserva a autoria intelectual 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, para que o mesmo promova estudo técnico, a fim de incluir, mesmo que transversalmente, junto ao sistema municipal de educação.



Outra sugestão que se aventa, e que não exclui as anteriormente propostas, é a possibilidade de regulamentação e instituição de *diretrizes de valorização de mulheres e meninas e ações para a prevenção e o combate à violência contra a mulher*, em face de que a realização de eventos com esse fim, no âmbito da Câmara Municipal, concretizam valores e finalidades da própria Casa, podendo ser instrumentalizada por iniciativa de vereadora tem a sua constitucionalidade reconhecida, 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
OAB/RS nº 102.781
Consultora do IGAM

EVERTON M. PAIM
EVERTON M. PAIM
OAB/RS nº 31.446
Consultor/Revisor do IGAM

