



Porto Alegre, 24 de maio de 2017.

**Orientação Técnica IGAM nº 11.621/2017.**

I. O Poder Legislativo do Município de Estância Turística de Ibitinga, SP, por intermédio do servidor Ricardo, solicita Orientação Jurídica quanto à viabilidade de Projeto de Lei que visa a inclusão de conteúdos sobre a Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha) na rede pública de ensino.

II. O Projeto de Lei pretende incluir noções básicas sobre a Lei Maria da Penha no componente curricular, para fins de coibir a violência doméstica contra a mulher.

Art. 1º - torna-se obrigatório, nos estabelecimentos da Rede Pública Municipal de Ensino de Ibitinga, o ensino de noções básicas sobre a Lei Federal nº 11.340/2006, Lei Maria da Penha.

Art. 2º A execução desta lei estará a cargo da Secretaria Municipal de Educação de Ibitinga, em parceria com a Secretaria Municipal de Segurança, Trânsito e Tecnologia e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, com possível participação de entidades governamentais e não governamentais ligadas ao tema da luta pelos direitos das mulheres e contra a violência contra a mulher.

Versa a justificativa que acompanha o Projeto de Lei que a pauta dos direitos humanos é fundamental na sociedade brasileira. Aborda os fundamentos da Lei e seu histórico legislativo, considerando de grande importância para a comunidade escolar municipal.

Quanto à competência para legislar, resta a matéria está dentre as conferidas aos Municípios, conforme Constituição Federal<sup>1</sup> e a Lei Orgânica do Município para dispor sobre assuntos de interesse local. Assim, considerando que a proposição versa sobre a organização e funcionamento da estrutura administrativa e dos serviços públicos locais, depreende-se ilegítima a iniciativa do Legislativo, também nos termos da Lei Orgânica.

ART. 5º - Ao Município compete, concomitantemente com o Estado:  
[...]

---

<sup>1</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:  
I - legislar sobre assuntos de interesse local;  
[...]



II - Promover a educação, a cultura e o bem estar social, garantindo o pleno acesso aos bens de serviços essenciais ao desenvolvimento individual e coletivo,

III. A Constituição Federal, no art. 18<sup>2</sup>, confere autonomia aos Municípios e lhes passa condição de ente federado, regidos por Lei Orgânica própria, consoante art. 29<sup>3</sup>. Já no art. 30 da Carta Constitucional são designadas competências, especialmente no que respeita a legislar sobre assunto de interesse local e suplementar:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

[...]

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

A modificação ou exigência de inclusão de matéria na grade curricular da rede municipal é assunto de interesse local, portanto de competência legiferante do Município. Contudo a proposição merece ser examinada, ainda, sob a ótica da iniciativa legislativa, conforme ensina André Leandro Barbi de Souza<sup>4</sup>:

A fase do processo legislativo que deflagra a elaboração de uma lei, abrindo etapa externa da atividade legislativa, com a pública e transparente discussão e deliberação de seu conteúdo, em uma casa parlamentar.

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).

De acordo com o autor José Afonso da Silva<sup>5</sup>, iniciativa vem a ser:

<sup>2</sup>Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

<sup>3</sup> Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

<sup>4</sup> SOUZA. André Leandro Barbi de. A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. 2013. P 31 e 32.

<sup>5</sup> Manual do Vereador. São Paulo, Malheiros, 1997, p. 107.



A iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante apresentação de projetos de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme se queira regular a matéria dependente de um desses atos.

A iniciativa, portanto, é a fase que deflagra o processo legislativo e o seu exercício depende fundamentalmente de delegação legislativa. Assim, a iniciativa pode ser vinculada, privativa ou concorrente.

A Lei Orgânica do consulente estabelece as atribuições privativas do Chefe do Poder Executivo, prevendo a iniciativa para deflagrar o processo legislativo. Entre elas consta a de organização e o funcionamento da Administração, consoante o disposto, *in verbis*:

ART. 56 - Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

[...]

XXIX - providenciar sobre o incremento do ensino;

Portanto, ao estabelecer a inclusão de matéria obrigatória, está delegando à Secretaria Municipal de Educação a necessidade de capacitar professores e demais profissionais da rede municipal de ensino, com a finalidade de atender a medida, de forma que o Projeto de Lei em análise fere a competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Esclareça-se que, se tomarmos como prisma que o PL dispõe sobre as instituições de ensino do Município, esta matéria também se encontrará inserida nas competências legislativas conferidas de acordo com a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Município. Hely Lopes Meirelles<sup>6</sup> deixou a seguinte lição:

... o prefeito não deve perder de vista que **o Município é, por excelência, uma entidade prestadora de serviços públicos aos munícipes**, e que serviço público ou de utilidade pública é serviço para o público, vale dizer, destinado a satisfazer as necessidades da coletividade (...) *Leis de iniciativa exclusiva do prefeito* são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre **a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades** da Administração Pública Municipal; (grifou-se)

O TJ/RS posiciona-se pela reserva de iniciativa ao Prefeito:

ADI. LEI MUNICIPAL AGENDAMENTO TELEFÔNICO. PACIENTES PREVIAMENTE CADASTRADOS NAS UNIDADES DE SAÚDE. Compete privativamente ao Prefeito Municipal dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal. Tem-se invasão direta na competência privativa do Prefeito, lei de iniciativa do Poder Legislativo, que dispõe sobre agendamento telefônico de consultas médicas em Unidades de Saúde do Município. Ofende, também, a denominada reserva de

<sup>6</sup> Direito Municipal Brasileiro. 13ª ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 729 e 732.



administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º). Precedentes do STF e desta Corte. PROCEDENTE. UNÂNIME<sup>7</sup>.

Embora de grande valia a proposta do vereador, ao legislar sobre assunto cuja iniciativa está reservada ao Prefeito, fere o princípio da independência e harmonia entre os poderes, esculpido no art. 2º da Constituição Federal<sup>8</sup> e reproduzido na Lei Orgânica Municipal, em especial quando atribui responsabilidades aos gestores escolares e à Secretaria Municipal de Educação.

Deste modo, quando determina responsabilidade de a Secretaria Municipal de Educação modificar a grade curricular estabelecida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, ingressa em seara da iniciativa do Prefeito. Com efeito, não é da competência do vereador dispor sobre a inclusão de conteúdos na grade da rede escolar.

**IV.** Por todo exposto, conclui-se pela inviabilidade jurídica do Projeto de Lei por tratar de matéria reservada ao Prefeito, criando obrigações a órgãos integrantes da estrutura organizacional da Administração, afetando o princípio da independência e harmonia entre os Poderes do Município. Por fim, sugere-se ao vereador que encaminhe a minuta ao Chefe do Poder Executivo, pela via da indicação.

O IGAM permanece à disposição.

**Mariana Gloria de Assis**  
OAB/RS 79.079  
Consultora do IGAM

<sup>7</sup> ADI nº 70053768081, Tribunal Pleno, TJ/RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, em 19/08/2013

<sup>8</sup> Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.