



Porto Alegre, 13 de junho de 2024.

Orientação Técnica IGAM nº 12.441/2024.

I. O Poder Legislativo da Estância Turística de Ibitinga, solicita ao IGAM análise técnica do Projeto de Lei Ordinária nº 68, de 2024, que visa instituir nas escolas da rede da rede pública e privada, a divulgação de “QR Code” com link para a realização de denúncias relativas à violência no âmbito escolar, conforme dispõe:

Dispõe sobre a instalação de dispositivo "QR CODE" com canal de denúncias dentro das salas de aulas de escolas públicas e privadas no âmbito do município de Ibitinga, e dá outras providências.

II. A questão central a ser examinada é a da iniciativa da matéria.

A Constituição brasileira funda-se com base no sistema de repartição de competências. Essa sistemática assinala que existem algumas matérias que possuem indicação de autoria, sendo que, nesse caso, somente quem é autorizado pode propor os respectivos projetos de lei.

Nesse contexto, as matérias que são indicadas como privativas do chefe do Poder Executivo, por exemplo, constam no § 1º do art. 61 da Constituição Federal, tendo decidido, o STF¹, em julgamento com repercussão geral, que, nesses casos, não pode o parlamentar ser autor de projeto de lei.

Com base nisso, cabe esclarecer que o disparo do processo legislativo por parlamentar, então, **somente é possível desde que o conteúdo proposto não interfira no funcionamento do Poder Executivo, não crie ou extinga órgãos públicos, não disponha sobre normas relacionadas ao servidor público e não altere a funcionalidade de serviços**

¹ “O Supremo Tribunal Federal (STF) reafirmou jurisprudência dominante no sentido de que não invade a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para os cofres municipais, **não trate da estrutura ou da atribuição de órgãos do município** nem do regime jurídico de servidores públicos. A matéria foi apreciada no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 878911, de relatoria do ministro Gilmar Mendes, que teve repercussão geral reconhecida pelo Plenário Virtual do STF.

.....

No mérito, o ministro afirmou que o STF, em diversos precedentes, firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no artigo 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do chefe do poder Executivo”.

Fonte: site do STF

públicos.

E a proposição em análise, todavia, **apresenta medidas destinadas à execução da Prefeitura Municipal**, das quais somente o ente poderá legislar. Nisso, o disposto pelo PLL perpassa a iniciativa privativa imposta ao Chefe do Poder Executivo.

Nesse contexto, tem-se que a execução do objeto do projeto de lei, ora analisado, relacionado à organização e funcionamento da administração municipal, seara da competência privativa do Prefeito, na forma do disposto no art. 56, incisos I e XXIII, da Lei Orgânica do Município, bem como o art. 197, que determina que o Poder Público Municipal organizará o sistema municipal de ensino, incluindo as escolas particulares, não aceita autoria de vereador. Veja-se:

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

I - A iniciativa das leis na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

[...]

XXIII - organizar os serviços internos das repartições criadas por lei, sem exceder as verbas para tal destinadas;

[...]

XXIX - providenciar sobre o incremento do ensino;

LOM- ART. 197 - O Poder Público Municipal organizará o Sistema Municipal de Ensino, abrangendo todos os níveis e modalidades, incluindo a especial, estabelecendo normas gerais de funcionamento para as Escolas Públicas Municipais, bem como para as Particulares.

Parágrafo Único - As Escolas Particulares estarão sujeitas à fiscalização, controle e avaliação, na forma da lei.

Nessa linha, inclusive, é a jurisprudência pátria:

AÇÃO 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 deflagrar 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, Relator: Angela Terezinha de Oliveira Brito, Julgado em: 11-09-2019) (grifou-se)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 11.886, de 4 de março de 2016, do Município de São José do Rio Preto, de iniciativa parlamentar, que obriga a administração municipal a fixar nas salas de aula dos estabelecimentos públicos municipais de ensino o número do telefone do disque denúncia, assim como a viabilizar meios para indicar mensagens que incentivem os alunos a denunciarem os abusos sofridos e para informar o que constitui abusos, violência e assédio sexual infanto-juvenil – Usurpação de competência – Ocorrência. Ato da Câmara Municipal que adentra nas atividades reservadas ao Executivo – Vício de iniciativa – A matéria regulamentada pela norma impugnada insere-se no âmbito da competência atribuída pela Constituição ao chefe do Poder Executivo Municipal, por ser inerente à gestão municipal – Inteligência dos arts. 5º, 47, II, XIV, XIX, 'a', 144, da CE/89 – Competência do Chefe do Executivo para dispor sobre planejamento, organização, direção e execução de políticas e de serviços públicos. Contrariedade ao art. 25, da CE – Ocorrência – Criação de despesas sem indicar a fonte dos recursos disponíveis para fazer frente aos novos encargos. **Inconstitucionalidade reconhecida – Ação procedente.**" (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2060029-26.2016.8.26.0000; Relator (a): Carlos Bueno; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 27/07/2016; Data de Registro: 01/08/2016) grifou-se)

Ademais, o estabelecimento de um canal de denúncia, vincula órgãos públicos como, por exemplo, o Conselho Tutelar, que é regrado também pelo Poder Executivo, e possivelmente a Polícia Civil, que responde ao Governo Estadual. Nesse ponto o PLL também ultrapassa a seara da competência privativa dos entes.

III. No tocante à prevenção de condutas abusivas em âmbito escolar, cumpre salientar que a Lei Federal nº 8.069, de 1990, que estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente já impõe ao Poder Público a divulgação de ações que previnam a violência contra crianças e adolescentes, bem como de seus direitos.



É, o que determina o ECA:

Art. 70-A. A União, os Estados, o Distrito Federal **e os Municípios** deverão atuar de forma articulada na elaboração de políticas públicas e na execução de ações destinadas a coibir o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante e difundir formas não violentas de educação de crianças e de adolescentes, tendo como principais ações: (Incluído pela Lei nº 13.010, de 2014)

I - a promoção de campanhas educativas permanentes para a divulgação do direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante e dos instrumentos de proteção aos direitos humanos; (Incluído pela Lei nº 13.010, de 2014)
[...]

Art. 265-A. O poder público fará periodicamente ampla divulgação dos direitos da criança e do adolescente nos meios de comunicação social. (Incluído pela Lei nº 13.257, de 2016)

Parágrafo único. A divulgação a que se refere o caput será veiculada em linguagem clara, compreensível e adequada a crianças e adolescentes, especialmente às crianças com idade inferior a 6 (seis) anos.

Ainda, em relação ao Conselho Tutelar, o ECA determina que o colegiado promova ações de divulgação e treinamento de profissionais para o reconhecimento de situação de maus-tratos em crianças e adolescentes.

Art. 136. São atribuições do Conselho Tutelar:

[...]

XII - promover e incentivar, na comunidade e nos grupos profissionais, ações de divulgação e treinamento para o reconhecimento de sintomas de maus-tratos em crianças e adolescentes.

[...]

Conforme demonstrado, a política de prevenção a maus-tratos a menores já é ato determinado pela Legislação Federal que regulamenta a sua aplicação na União, Estados e Municípios, logo, a divulgação dessa política e criação de meios para a prevenção e denúncias caberá ao Poder Executivo.

IV. Diante do exposto nesta Orientação Técnica, verifica-se que, sob a lógica da iniciativa legislativa, a proposição **não possui condições técnicas de ser apresentada por vereador**, uma vez que exige implementação de medidas tipicamente administrativas, relacionadas à organização e funcionamento da administração, matéria da competência privativa do Prefeito.



Conduto, considerando a importância do tema relativo à prevenção da violência nas escolas, e a necessidade de difundir a temática, **sugere-se o encaminhamento do texto elaborado como Indicação ao Prefeito**, para que promova o debate junto à Secretaria Municipal de Educação sobre a criação de um programa de prevenção aos maus-tratos que inclua a rede municipal de proteção à criança e ao adolescente.

O IGAM permanece à disposição.

CRISTIANE ALMEIDA MACHADO

Advogada, OAB/RS 123.896

Consultora Jurídica do IGAM

ROGER ARAÚJO MACHADO

Advogado, OAB/RS 93.173B

Consultor Jurídico do IGAM