

Porto Alegre, 6 de março de 2026.

Orientação Técnica IGAM nº 3.219/2026.

I. Relatório.

O **Poder Legislativo do Município de Estância Turística de Ibitinga** solicita orientação acerca da legalidade, constitucionalidade e iniciativa do Projeto de Lei nº 22/2026, de autoria parlamentar, que institui programa municipal de enfrentamento à violência contra a mulher e reconhece a “Casa da Mulher” como equipamento público permanente de referência.

II. Análise técnica.

A instituição de políticas de proteção à mulher e de enfrentamento à violência doméstica se insere na competência municipal e é coerente com a Constituição Federal e com a Lei Maria da Penha, bem como com a Lei Orgânica local, que atribui ao Município a assistência à saúde da mulher e a proteção à família. Nesse sentido, destaca-se que a Lei Orgânica prevê, entre as atribuições municipais na área da saúde, atenção específica à mulher:

Lei Orgânica do Município de Ibitinga, art. 183, II, e

Art. 183 Compete ao Município sempre que possível nos termos da lei, além de outras atribuições:

[...]

II - a identificação e o controle dos fatores determinantes e condicionantes da saúde individual e coletiva, mediante, especialmente, ações referentes à:

[...]

e) saúde da mulher;

[...]

Há, portanto, plena adequação material do objeto (proteção da mulher vítima de violência) ao interesse local e à competência municipal.

O ponto sensível está na iniciativa e na extensão dos comandos dirigidos ao Poder Executivo. O STF, no Tema 917, assentou ser possível a iniciativa parlamentar para criação de programas e políticas públicas quando a lei se limita a estabelecer diretrizes gerais, sem interferir na organização administrativa, na estrutura de órgãos ou na gestão de serviços

e servidores, matérias reservadas à iniciativa do Chefe do Executivo por simetria com a Constituição Federal.

No Projeto em exame, os arts. 1º a 3º, que apenas instituem o Programa e elencam seus objetivos, se ajustam ao modelo admitido pelo STF, pois fixam finalidade e diretrizes de ação sem ordenar, de forma minuciosa, como o Executivo deverá se estruturar. O problema começa no art. 4º, que vincula o Executivo a desenvolver o Programa “por meio das seguintes ações”, listando atendimentos, encaminhamentos, articulações com serviços de saúde, assistência e segurança, campanhas educativas permanentes e orientação sobre direitos.

Ainda que meritórias, essas previsões deixam de ser meras diretrizes e passam a comandar, de forma operacional, a atuação de órgãos e serviços, impondo modo de execução de políticas públicas e de organização do atendimento, o que invade o espaço próprio do Executivo e afronta a separação de poderes.

O art. 5º, ao determinar prioridade no atendimento às mulheres vítimas de violência em todos os serviços públicos municipais, também interfere diretamente na forma de prestação e gestão dos serviços, redistribuindo fluxos e prioridades administrativas. Embora a prioridade seja adequada sob o ponto de vista material, a imposição de dever operacional específico ao Executivo por lei de iniciativa parlamentar caracteriza vício formal de iniciativa.

A inconstitucionalidade fica ainda mais evidente no art. 6º e parágrafos, que “reconhecem a Casa da Mulher como equipamento público municipal permanente e de referência”, definem a natureza e o escopo do serviço, estabelecem oferta de atendimento psicossocial, socioassistencial e jurídico, impõem a garantia de estrutura física adequada, equipe multidisciplinar e funcionamento contínuo, bem como determinam ao Executivo que adote medidas para “fortalecer e ampliar” a atuação da Casa.

Aqui não se trata mais de programa ou diretriz, mas de criação e estruturação de um equipamento público específico, com definição de atribuições e exigência de alocação permanente de pessoal e de recursos, matéria que integra a organização administrativa e a gestão do patrimônio municipal.

A Lei Orgânica local evidencia que a Câmara pode denominar próprios, vias e logradouros, mas não criar ou estruturar órgãos e equipamentos da Administração, competência essa afeta ao Prefeito:

Lei Orgânica do Município de Ibitinga, art. 29, XVI e XVII

Art. 29 Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de

competência do Município e especialmente:

[...]

XVI-dar denominação a próprios, vias e logradouros públicos;

XVII-autorizar a alteração da denominação de próprios, vias e logradouros públicos.

Já a definição, criação e estruturação de equipamentos e serviços, bem como a gestão do patrimônio municipal, inserem-se nas atribuições típicas do Chefe do Executivo:

Lei Orgânica do Município de Ibitinga, art. 56, XXXIII

Art. 56 Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

[...]

XXXIII-adotar providências para a conservação e salvaguarda do patrimônio municipal;

[...]

Logo, a declaração de que a “Casa da Mulher” é equipamento público municipal permanente, com definição de sua estrutura e obrigação de manter equipe multidisciplinar, configura ingerência direta do Legislativo na organização administrativa e no patrimônio público, o que é vedado a projeto de lei de iniciativa parlamentar.

Além do vício de iniciativa, os comandos dos §§ 2º e 4º do art. 6º criam despesa continuada (estrutura física, equipe multidisciplinar, funcionamento contínuo, fortalecimento e ampliação do serviço) sem indicação de origem de recursos ou demonstração de adequação orçamentária e financeira, o que é incompatível com as exigências de responsabilidade fiscal, especialmente porque formuladas em projeto que não parte do órgão responsável pela execução orçamentária.

Dessa forma, a ideia de instituir programa municipal de enfrentamento à violência contra a mulher e de fortalecer a Casa da Mulher é juridicamente possível e compatível com a Constituição, com a Lei Maria da Penha e com a Lei Orgânica de Ibitinga, mas a forma normativa adotada no Projeto nº 22/2026 contém vício de iniciativa e excesso de detalhamento na disciplina de ações e estrutura administrativa, o que o torna inviável juridicamente na redação atual.

Para adequar a matéria à iniciativa parlamentar, recomenda-se:

a) manter a instituição do Programa (arts. 1º a 3º), limitando-se a enunciar objetivos e diretrizes gerais;

b) redimensionar o art. 4º para uma lista de diretrizes, com caráter indicativo, sem impor modelo fechado de atendimento ou articulação, por exemplo substituindo para “O

Programa terá como diretrizes, entre outras: I a V...”, deixando a regulamentação concreta a cargo do Executivo;

c) suprimir ou reformular o art. 5º para que a prioridade de atendimento conste como orientação de política pública, a ser implementada pelo Executivo na forma de regulamentos e protocolos;


d) suprimir o art. 6º e seus parágrafos, ou substituí-los por formulação genérica, sem criação/“reconhecimento” direto da Casa da Mulher como equipamento público e sem disciplinar estrutura, equipe ou funcionamento, por exemplo: “O Município buscará manter equipamentos e serviços de referência para acolhimento e proteção de mulheres em situação de violência, na forma definida pelo Poder Executivo.”


Outra alternativa é a Câmara converter o conteúdo do Projeto em indicação ao Prefeito, sugerindo que o Chefe do Executivo encaminhe projeto de lei próprio instituindo o Programa Municipal de Apoio, Proteção e Enfrentamento à Violência Contra a Mulher, definindo a Casa da Mulher como equipamento público de referência e disciplinando, com a devida análise orçamentária, sua estrutura, equipe e forma de funcionamento.

III. Conclusão.

Conclui-se que o mérito do Projeto de Lei nº 22/2026 é constitucional e adequado ao interesse local, mas a forma proposta apresenta vício formal de iniciativa e excesso de ingerência na organização administrativa, especialmente nos arts. 4º, 5º e 6º e parágrafos, razão pela qual o texto, como está, não é juridicamente viável. Recomenda-se a apresentação de substitutivo que limite o conteúdo à instituição do programa e a diretrizes gerais, remetendo a regulamentação ao Poder Executivo, ou, alternativamente, o encaminhamento da matéria ao Prefeito sob a forma de indicação legislativa.

O IGAM permanece à disposição.


CRISTIANE ALMEIDA MACHADO
Advogada, OAB/RS 123.896
Consultora Jurídica do IGAM


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