



Porto Alegre, 9 de julho de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 14.807/2025.

I. O **Poder Legislativo de Parobé** solicita estudo técnico quanto à constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 56, de iniciativa de vereador, que visa instituição da “Política Municipal de Proteção e Promoção dos Direitos das Mulheres” e, concomitantemente, a criação de uma “Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos das Mulheres”, no âmbito da Câmara Municipal de Parobé/RS.

II. Inicialmente, destaca-se que o projeto mescla dois objetos distintos: a instituição de uma política pública municipal e a criação de uma frente parlamentar. Ainda que os temas estejam relacionados, não é recomendável que sejam tratados no mesmo diploma normativo. A criação de políticas públicas municipais exige estruturação por meio de ato normativo com vigência geral e efeitos concretos no âmbito da administração pública, enquanto a criação de frentes parlamentares diz respeito ao funcionamento interno da Câmara de Vereadores, o que deve ser tratado de forma autônoma, conforme regulamento da própria Casa Legislativa.

III. No tocante à criação da frente parlamentar, cumpre esclarecer que as Frentes Parlamentares se constituem como associações suprapartidárias de membros do Poder Legislativo, com o objetivo de debater, fomentar e aperfeiçoar a legislação relativa a temas de interesse comum. Sua criação encontra respaldo em normas regimentais e, embora não possuam caráter deliberativo, são instrumentos legítimos de articulação política e de mobilização da sociedade em torno de determinados temas.

Além disso, a natureza das frentes parlamentares é flexível e propositiva, podendo reunir vereadores com diferentes visões políticas em torno de uma causa comum. Elas não exercem função institucional ou fiscalizatória formal, mas sim colaborativa e de apoio político.

Ademais, recomenda-se a leitura do Texto Informativo IGAM nº 9, de abril de 2017, intitulado: “Frentes Parlamentares – Definição, Registro e Funcionamento”. Este texto

informativo conta com um modelo de Ato da Mesa com as exigências mínimas para a instituição de frente parlamentar, a ser adaptado em âmbito local, como instrumento mais adequado para a criação da Frente Parlamentar proposta.

IV. Quanto à instituição da Política Municipal de Proteção e Promoção dos Direitos das Mulheres, 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, da Constituição da República). Além disso, 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, da Constituição da República).

No que se refere à viabilidade jurídica do projeto, no que concerne à implementação de políticas públicas, é imprescindível a análise da iniciativa legislativa. Conforme ensina José Afonso da Silva, a iniciativa é o ato que deflagra o processo legislativo e depende de delegação legislativa. Pode ser vinculada, privativa ou concorrente.

Nas palavras de André Leandro Barbi de Souza¹, a iniciativa legislativa é a fase que dá início à elaboração da lei, permitindo sua discussão e deliberação no parlamento. Em regra, está disponível a parlamentares, bancadas, comissões, chefes do Executivo e até cidadãos. Contudo, em determinadas hipóteses, sua titularidade é reservada, como ocorre nos temas que envolvem a organização e funcionamento da Administração Pública.

Na obra “O que é ser Vereador em Perguntas e Respostas”, destaca-se que as matérias de iniciativa de vereador não são indicadas de forma expressa, mas decorrem da exclusão das hipóteses que são de iniciativa privativa do chefe do Executivo, conforme definido na Lei Orgânica Municipal.

O tema do presente projeto deve, portanto, ser analisado sob a perspectiva da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a exemplo do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 878911, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, com repercussão geral reconhecida. Esse julgado consolidou o entendimento de que matérias que interfiram no exercício do governo, como organização administrativa, criação de cargos, atribuições de órgãos e serviços públicos, são de iniciativa exclusiva do chefe do Executivo, por força do princípio da separação dos poderes.

No mérito, registra-se que é indispensável a criação de ações afirmativas que tenham por objetivo desconstruir padrões históricos de discriminação, opondo-se de forma objetiva à inércia do sistema patriarcal. A participação das mulheres na gestão pública, como viabilizadoras dos mecanismos institucionais de políticas para mulheres, por meio de Secretarias, Coordenadorias e Conselhos Municipais, proporciona a implementação de

¹ SOUZA. André Leandro Barbi de. A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre. Livre Expressão. 2013. P 31 e 32.



políticas voltadas à liberdade e à independência femininas, que superam os enfoques restritos à saúde da mulher ou à violência doméstica.

Cabe lembrar que políticas públicas não têm “muros”: uma vez que um tema é alçado à condição de política pública, passa a ser tratado com prioridade por todos os órgãos governamentais, envolvendo programas, ações e mecanismos de participação social, a partir de premissas constitucionalmente previstas. Por isso, é indispensável que os objetivos do plano sejam factíveis e as prioridades identificadas claramente, com amplo debate local, para que não se convertam em meros discursos. A aprovação de um plano de ações governamentais por lei constitui um compromisso legal e político-programático, sujeito ao controle social e técnico de sua execução, com absoluta transparência.

Com o intuito de complementar o estudo sobre a relevância da participação das mulheres na gestão pública, recomenda-se a leitura do Capítulo II da monografia intitulada “Violência Doméstica Durante a Pandemia: Medidas de Enfrentamento pela Prefeitura de Pelotas”², de autoria de Keite Amaral, Advogada, Cientista Social e Consultora do IGAM.

V. Assim, conclui-se que, embora louvável quanto ao mérito, a proposição legislativa deve ser desmembrada: a criação da Frente Parlamentar deve ser realizada por meio de Ato da Mesa Diretora, com base em normativas regimentais internas da Câmara, enquanto a instituição da Política Pública Municipal deve observar os limites constitucionais da iniciativa legislativa. O Projeto de Lei, em sua forma atual, apresenta vício de iniciativa ao tratar de aspectos que interferem na estrutura administrativa e orçamentária do Poder Executivo Municipal, o que compromete sua constitucionalidade e legalidade. Recomenda-se, portanto, sua reformulação, a fim de adequar-se às exigências normativas e garantir a efetividade da política pública pretendida.

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 inscrito na OAB-RS nº 27.755

Sócio-Diretor do IGAM

² Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/250879>