



Procedência: Câmara Municipal de Santa Luzia/MG.

Data: 25 de março de 2026.

Ementa: **Projeto de Lei nº 048/2026** – Garantia de prioridade na matrícula e na transferência escolar para filhos, dependentes ou tutelados de mulheres em situação de violência doméstica e familiar – Matéria já contemplada na Lei Maria da Penha, com redação dada pela Lei nº 13.882/2019 – Repetição normativa – Inocuidade parcial da disciplina local – Competência municipal suplementar – Iniciativa parlamentar – Dispositivos que extrapolam a mera reprodução da norma federal e impõem procedimentos administrativos à rede municipal de ensino – Arts. 2º, 3º, 4º, parágrafo único, e 5º – Ingerência na esfera administrativa do Poder Executivo – Inconstitucionalidade formal – Recomendação de adequação substancial ou apresentação sob a forma de Anteprojeto de Lei.

I - CONSULTA

A Câmara Municipal de Santa Luzia/MG encaminha, para análise jurídica, o Projeto de Lei nº 048/2026, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a garantia de prioridade na matrícula e na transferência escolar, nas unidades da rede pública municipal de ensino, para filhos, dependentes ou tutelados de mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

A proposta assegura prioridade de matrícula e transferência mediante apresentação de documentação comprobatória, estabelece regras de sigilo, prevê





transferência a qualquer tempo do ano letivo e determina articulação com a rede de proteção e atendimento.

O exame jurídico concentra-se na análise da compatibilidade da matéria com a Constituição Federal, especialmente quanto à competência legislativa municipal, à iniciativa da proposição e aos impactos administrativos decorrentes das medidas previstas.

É o que cumpre relatar.

II- ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da competência constitucional do Município

A Constituição da República, em seu art. 30, inciso I, assegura aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local.

A matéria tratada no Projeto de Lei nº 048/2026 envolve a organização da rede municipal de ensino e a garantia de acesso à educação a grupos em situação de vulnerabilidade, especialmente mulheres vítimas de violência doméstica e seus dependentes.

Além disso, a proteção à mulher, à criança e à família encontra amparo nos arts. 6º, 205 e 226 da Constituição Federal, bem como na Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), que estabelece mecanismos de proteção às mulheres em situação de violência doméstica.

A garantia de prioridade de matrícula e transferência escolar possui impacto direto na realidade local, na organização da rede municipal de ensino e na efetivação do direito à educação.

Conclui-se, sob o aspecto formal, que o Município possui competência para legislar sobre a matéria no âmbito local, inexistindo invasão de competência privativa da União ou dos Estados.

2.2. Da iniciativa





A Constituição Federal, em seu art. 2º, consagra o princípio da separação dos Poderes, fundamento basilar do Estado Democrático de Direito. Com base nesse princípio, o art. 61, §1º, II, da CF/88 reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa para legislar sobre temas relativos à estrutura administrativa, atribuições de órgãos públicos e criação de despesas. Essa reserva de iniciativa é de reprodução obrigatória nos demais entes federativos – Estados, Distrito Federal e Municípios – nos termos do princípio da simetria constitucional.

As regras de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo têm como corolário o princípio da separação dos poderes, que nada mais é do que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos¹.

Assim, é certo que a Constituição resguarda à iniciativa privativa do Executivo determinadas matérias relacionadas à organização administrativa, criação e estruturação de órgãos, criação de cargos, regime jurídico de servidores e demais temas inseridos na reserva de administração. Também é correto afirmar que proposições parlamentares não podem substituir o administrador na definição da arquitetura interna da Administração Pública nem instituir, por via legislativa, programas executivos com disciplina operacional própria, metas, etapas e atribuições institucionais novas.

No caso em análise, a matéria versa sobre acesso e transferência de matrícula no âmbito da rede pública municipal de ensino, especialmente em contexto de proteção a crianças e dependentes vinculados a mulheres em situação de violência doméstica. Sob esse aspecto, em tese, existe espaço para atuação legislativa municipal suplementar, desde que a norma local não contrarie a disciplina geral já estabelecida em âmbito federal.

Ocorre, porém, que o núcleo material da proposição já se encontra contemplado na Lei Maria da Penha. A Lei nº 13.882/2019 alterou a Lei nº 11.340/2006

¹ cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do Processo Legislativo. São Paulo: Saraiva, pp. 111/112





para prever expressamente, em âmbito nacional, a prioridade para matricular os dependentes da mulher em situação de violência doméstica e familiar em instituição de educação básica mais próxima de seu domicílio, ou transferi-los para essa instituição, bem como o sigilo dos dados da ofendida e de seus dependentes.

Dessa forma, a simples reprodução, em lei municipal, de garantia já prevista em norma federal de abrangência nacional revela baixa densidade normativa própria. Em outras palavras, se a proposição apenas repetisse o conteúdo já assegurado pela Lei Maria da Penha, a utilidade jurídica da norma local seria bastante reduzida, tendendo à inocuidade legislativa, por ausência de inovação normativa relevante.

Ainda assim, não se pode afirmar, apenas por isso, vício de iniciativa.

Entretanto, a proposição não se limita a repetir a norma federal. Ela avança para disciplinar procedimentos administrativos específicos, impondo comandos concretos à rede pública municipal de ensino e, por consequência, interferindo na esfera de gestão do Poder Executivo.

O art. 2º estabelece quais documentos poderão ser apresentados para comprovação da situação de violência, incluindo cópia de decisão judicial e relatório circunstanciado emitido por órgão da rede municipal de Assistência Social, Saúde ou de Políticas para Mulheres, e vai além ao admitir, “a critério da autoridade competente”, outros elementos probatórios idôneos, como fotografias, mensagens, e-mails, áudios ou vídeos.

O § 1º do mesmo artigo impõe às unidades escolares o dever de manter sigilo sobre os documentos e informações.

Já o art. 3º determina que será garantida a transferência de matrícula entre unidades da rede pública municipal de ensino sempre que a mudança de endereço da mulher for necessária à sua proteção ou à de seus dependentes, e o seu parágrafo único dispõe que a solicitação de transferência poderá ser realizada a qualquer tempo do ano letivo e deverá ser atendida com prioridade.

O art. 4º, parágrafo único, impõe às unidades escolares o dever de zelar pela proteção à dignidade, à privacidade e à segurança das famílias atendidas. Por fim, o





art. 5º prevê articulação entre a rede municipal de educação e os órgãos da rede de proteção e atendimento às mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

Esses dispositivos não se restringem à proclamação abstrata de um direito ou de uma prioridade legal. Ao contrário, eles estruturam fluxos de atendimento, definem rotina de recebimento e análise de documentos, impõem protocolos de sigilo, estabelecem obrigação de processamento prioritário da transferência ao longo do ano letivo e interferem na forma de articulação administrativa entre a rede de ensino e outros órgãos públicos.

Em especial, o art. 3º extrapola a mera repetição da norma federal e impõe procedimento administrativo específico à rede municipal de ensino, ao prever transferência a qualquer tempo do ano letivo e com atendimento prioritário, sem qualquer ressalva expressa quanto à disponibilidade de vagas, à organização da rede ou à regulamentação executiva.

Nesse ponto, a proposição ingressa em matéria inserida na reserva de administração. Não se trata mais de simples proteção normativa em favor de grupo vulnerável, mas de disciplina legislativa de procedimentos internos da Administração, com impacto direto sobre a gestão da política educacional municipal. A iniciativa parlamentar, nessa extensão, mostra-se inadequada, pois desloca para a lei comandos típicos de organização e execução administrativa que devem permanecer sob a condução do Poder Executivo.

Portanto, embora a finalidade do projeto seja legítima e materialmente louvável, a forma como a proposição foi redigida conduz à conclusão de que há vício formal de iniciativa, não pelo tema em si, mas pelo conteúdo procedimental e operacional que o texto atribui diretamente à Administração Municipal.

A proposição, como apresentada, demanda adequação substancial.

III – NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO TÉCNICA





Conforme demonstrado na análise jurídica, o Projeto de Lei nº 048/2026 apresenta finalidade social relevante, voltada à proteção da mulher em situação de violência doméstica e à garantia do direito à educação de seus filhos, dependentes ou tutelados. Todavia, alguns dispositivos extrapolam a mera instituição de diretriz legal ou garantia de prioridade e passam a estabelecer comandos administrativos específicos, caracterizando ingerência na organização e nas atribuições da Administração Pública municipal.

Diante disso, apontam-se as seguintes necessidades de adequação técnica:

1. Quanto ao art. 2º

O dispositivo estabelece que a prioridade será assegurada mediante apresentação de documentos específicos, incluindo decisão judicial, relatórios de órgãos municipais e outros elementos probatórios “a critério da autoridade competente”.

Esta previsão implica atribuição à Administração Pública – e, potencialmente, às unidades escolares – da função de análise e valoração de provas de violência doméstica, atividade de natureza sensível e técnica, que demanda estrutura administrativa adequada e critérios próprios definidos pelo Executivo.

Para adequação, recomenda-se a substituição da redação por:

“Art. 2º A prioridade de matrícula e de transferência prevista nesta Lei será assegurada mediante comprovação idônea da situação de violência doméstica e familiar, na forma a ser definida pelo Poder Executivo em consonância com a Lei Federal.”

2. Quanto ao §1º do art. 2º

O dispositivo impõe diretamente às unidades escolares o dever de manter sigilo sobre os documentos apresentados.





Embora pertinente, trata-se de regra procedimental interna da Administração.

Para adequação, recomenda-se a substituição por:

“§1º O Poder Executivo poderá adotar as medidas necessárias para garantir o sigilo das informações relativas à situação de violência doméstica e familiar, nos termos da legislação aplicável.”

3. Quanto ao §2º do art. 2º

O dispositivo detalha os meios de prova admissíveis, incluindo fotografias, mensagens, e-mails, áudios e vídeos, transferindo à Administração a responsabilidade de sua análise.

Para adequação, recomenda-se a substituição por:

“§2º Ficará a critério do Poder Executivo regulamentar os meios de comprovação da situação de violência doméstica e familiar, observada a legislação vigente.”

4. Quanto ao art. 3º e parágrafo único

O dispositivo assegura a transferência de matrícula “a qualquer tempo do ano letivo”, com atendimento prioritário, sem qualquer ressalva.

A redação impõe obrigação absoluta à Administração, podendo comprometer a organização da rede de ensino.

Para adequação, recomenda-se a substituição por:

“Art. 3º Poderá assegurar a transferência de matrícula entre unidades da rede pública municipal de ensino, quando necessária à proteção da mulher em situação de violência doméstica e familiar e de seus dependentes, observada a disponibilidade de vagas e a organização da rede municipal de ensino, bem como a Legislação Federal.”

O parágrafo único recomenda-se a supressão

5. Quanto ao art. 4º, parágrafo único





O dispositivo impõe diretamente às unidades escolares o dever de proteção da privacidade e segurança das famílias.

Para adequação, recomenda-se a substituição por:

“Parágrafo único. O Poder Executivo adotará medidas para assegurar a proteção à dignidade, à privacidade e à segurança das famílias atendidas nos termos desta Lei.”

6. Quanto ao art. 5º

O dispositivo prevê a articulação entre a rede municipal de educação e os órgãos de proteção, com conteúdo operacional.

Para adequação, recomenda-se a substituição por:

“Art. 5º O Poder Executivo poderá promover a articulação entre a rede municipal de educação e os órgãos da rede de proteção e atendimento às mulheres em situação de violência doméstica e familiar, na forma de sua regulamentação.”

IV– ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS

Um ponto relevante para a análise da constitucionalidade formal do projeto diz respeito ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que exige que toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória seja acompanhada da correspondente estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

No caso do Projeto de Lei nº 048/2026, não há apresentação de estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

Todavia, diferentemente de proposições que instituem programas ou políticas públicas estruturadas, a presente iniciativa não implica, em tese, criação direta de despesa obrigatória de grande monta, mas sim a imposição de medidas com relevante impacto administrativo no âmbito da rede municipal de ensino.

Com efeito, a implementação da norma demandaria a reorganização de procedimentos internos, especialmente quanto à análise de documentação





comprobatória da situação de violência doméstica, à garantia de sigilo de informações sensíveis, à operacionalização de transferências escolares fora do período regular e à articulação com a rede de proteção e atendimento.

Nesse contexto, embora a ausência de estimativa de impacto orçamentário não se apresente como vício central da proposição, a norma implica significativa interferência na gestão administrativa do Município.

V - CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 048/2026 possui finalidade materialmente legítima, por buscar tutela reforçada a mulheres em situação de violência doméstica e familiar e assegurar continuidade do acesso à educação a seus filhos, dependentes ou tutelados. A justificativa da proposição, inclusive, se ancora expressamente nessa finalidade protetiva.

Todavia, o conteúdo central já encontra previsão em norma federal vigente, notadamente na Lei Maria da Penha, com redação dada pela Lei nº 13.882/2019, que já assegura prioridade para matrícula e transferência dos dependentes da mulher em situação de violência doméstica, bem como proteção de sigilo de seus dados. Por essa razão, a mera reprodução local dessa garantia seria, em grande medida, inócua.

Ocorre que a proposição não se limita a reproduzir a norma federal. Ao disciplinar documentos comprobatórios, meios de prova, sigilo, processamento de transferência a qualquer tempo do ano letivo, deveres das unidades escolares e articulação da rede municipal com órgãos de proteção, o projeto passa a impor procedimentos administrativos concretos à Administração Municipal, especialmente por força dos arts. 2º, 3º, 4º, parágrafo único, e 5º.

Assim, embora a matéria seja formalmente compatível com a competência suplementar do Município, a proposição, na forma como redigida, padece de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, uma vez que a autoria parlamentar





ARTHUR GUERRA
S O C I E D A D E D E A D V O G A D O S

avançou sobre a disciplina de procedimentos e rotinas inseridos na esfera de organização administrativa do Poder Executivo.

Dessa forma, opina-se pela inconstitucionalidade formal do Projeto de Lei nº 048/2026, em razão de vício de iniciativa, sem prejuízo do reconhecimento de sua relevância material e social, recomendando-se sua reformulação substancial ou, preferencialmente, sua apresentação sob a forma de Anteprojeto de Lei.

É o entendimento, *sub censura*.

Arthur Magno e Silva Guerra :

Arthur Magno e Silva Guerra
OAB/MG 79.195

(31) 3286-5432
advocacia@email.com
www.arthurguerra.adv.br

Rua Des. Jorge Fontana, Nº 428, 11º andar,
Belvedere, Belo Horizonte - MG | CEP: 30320-670



Autenticar documento em <https://spl.cmsantaluzia.mg.gov.br/autenticidade>
com o identificador 350030003000360034003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.