



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa**

PARECER AJL/CMT Nº 154/2021

Teresina (PI), 01 de setembro de 2021.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 182/2021

Autor: Ver. Teresinha Medeiros

Ementa: Dispõe sobre a exigência do atestado de antecedentes criminais para a admissão em estabelecimentos de ensino escolar regular e pré-escolas, públicos e privados, destinados ao atendimento de crianças, conforme especifica.

I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

A Vereadora apresentou projeto de lei ordinária que *Dispõe sobre a exigência do atestado de antecedentes criminais para a admissão em estabelecimentos de ensino escolar regular e pré-escolas, públicos e privados, destinados ao atendimento de crianças, conforme especifica.*

Em justificativa escrita o autor aduziu as razões da proposta.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

II – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, em conformidade com o disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa**

Quanto aos demais aspectos concernentes à redação legislativa, cumpre informar a competência da divisão de redação legislativa, conforme artigo 32 da **Resolução Normativa nº 111/2018**:

*Art. 32. À Divisão de Redação Legislativa (DRL) compete **analisar as proposições legislativas prontas para deliberação pelo Plenário da Câmara Municipal, no tocante à técnica legislativa**; supervisionar a elaboração das minutas de redação final, de redação para o segundo turno e de redação do vencido das proposições aprovadas pelo Plenário a ser submetida à Mesa, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal; supervisionar a revisão dos textos finais das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões, procedendo às adequações necessárias em observância aos preceitos de técnica legislativa; supervisionar a elaboração dos quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal, em cotejo com os textos da legislação vigente, das emendas apresentadas, da redação final aprovada e dos vetos; disponibilizar na internet, para acesso público, as redações finais, redações para o segundo turno e redações do vencido aprovadas pelo Plenário, os textos finais revisados das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões e os quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal; e executar atividades correlatas, com o auxílio das suas subunidades subordinadas.*

III – ANÁLISE SOB O PRISMA LEGAL E CONSTITUCIONAL:

O projeto em análise dispõe sobre exigência do atestado de antecedentes criminais para a admissão em estabelecimentos de ensino escolar regular e pré-escolas, públicos e privados, destinados ao atendimento de crianças.

Não obstante a louvável preocupação do ilustre vereador em dispor acerca da matéria em enfoque, cumpre destacar que o projeto de lei em comento não merece prosperar, pelos motivos a seguir detalhados.

No que se refere aos estabelecimentos de ensino público, insta ressaltar que o presente projeto de lei de iniciativa legislativa dispõe sobre o regime jurídico dos



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

servidores públicos, matérias cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo local, incorrendo, por esse motivo, em inconstitucionalidade formal subjetiva.

Nesse sentido, tem-se o disposto no art. 61, §1º, inciso II, alíneas “a” e “c”, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88, abaixo transcrito:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

(...)

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998) (grifo nosso)

O referido dispositivo consiste em uma norma de reprodução obrigatória, devendo, por esse motivo, em observância ao princípio da simetria, ser também observada em âmbito estadual e municipal. Sobre o tema, importante destacar as considerações realizadas por Raul Machado Horta, em sua obra intitulada “*Estudos de Direito Constitucional*”:

*as normas de reprodução refletem a expansividade do modelo federal, que atraiu para seu campo matéria anteriormente entregue à revelação originária do constituinte estadual. A tarefa do constituinte limita-se a inserir aquelas normas no ordenamento constitucional de um Estado, por um processo de transplantação. (HORTA, Raul Machado. *Estudos de Direito Constitucional*. Belo Horizonte. Del Rey. 1995. p. 78) (grifo nosso)*



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa**

Corroborando tal entendimento, destaca-se o disposto no art. 75, §2º, inciso II, alínea “b”, da Constituição do Estado do Piauí e no art. 51, inciso II, da Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM, respectivamente:

Art. 75. A iniciativa das leis complementares e das leis ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.

§ 2º São de iniciativa privativa do Governador as leis que:

II - disponham sobre:

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 27 de 17.12.08)

Art. 51. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...)

II - o regime jurídico dos servidores do Município; (grifo nosso)

Sobre o tema, Hely Lopes Meirelles (em Direito Municipal Brasileiro, 7ª ed., p. 443) esclarece de forma bem objetiva que:

Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa ou privativamente à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, entre as matérias previstas nos artigos 61, § 1º, e 165 da Constituição Federal, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, da iniciativa do prefeito como Chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental. (grifo nosso)

No mesmo sentido, importante destacar os julgados proferidos pelos tribunais brasileiros, dentre eles o Supremo Tribunal Federal – STF, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, os quais constam transcritos abaixo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.278/2007, DO MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DO SUL, QUE REDUZ ATÉ METADE A CARGA HORÁRIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS QUE POSSUEM FILHO COM DEFICIÊNCIA CONGÊNITA OU ADQUIRIDA. INICIATIVA LEGISLATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES. INVASÃO DE COMPETÊNCIA. MATÉRIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ARTIGO 60, II, B E D, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ATO NORMATIVO QUE IMPLICA INAFASTÁVEL AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA, À MARGEM DA INICIATIVA QUE A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL RESERVA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ARTIGOS 149, INCISOS I A III, E 154, I E II, DA CE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL CARACTERIZADAS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (Processo: ADI: 70022879274/RS; Relator (a): Osvaldo Stefanello. Julgamento: 26/05/2008. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: Diário da Justiça do dia 04/07/2008)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: Lei Complementar Estadual 170/98, do Estado de Santa Catarina, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino: artigo 26, inciso III; artigo 27, seus incisos e parágrafos; e parágrafo único do artigo 85: inconstitucionalidade declarada.

II. Prejuízo, quanto ao art. 88 da lei impugnada, que teve exaurida a sua eficácia com a publicação da Lei Complementar Estadual 351, de 25 de abril de 2006.

III. Processo legislativo: normas de lei de iniciativa parlamentar que cuidam de jornada de trabalho, distribuição de carga horária, lotação dos



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa**

profissionais da educação e uso dos espaços físicos e recursos humanos e materiais do Estado e de seus municípios na organização do sistema de ensino: reserva de iniciativa ao Poder Executivo dos projetos de leis que disponham sobre o regime jurídico dos servidores públicos, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (art. 61, II, § 1º, c). (ADI 1895 / SC – Santa Catarina. Relator(a): Min. Sepúlveda Pertence. Julgamento: 02/08/2007. Órgão julgador: Tribunal Pleno)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 1. Servidor público. Jornada de trabalho. Enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem. 2. Princípio da separação de poderes. 3. Vício de iniciativa. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo. 4. Precedentes. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 3175/AP – Amapá. Relator(a): Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 17/05/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 1. Servidor público. Jornada de trabalho. Redução da carga horária semanal. 2. Princípio da separação de poderes. 3. Vício de iniciativa. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo. 4. Precedentes. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 3739/PR – Paraná. Relator (a): Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 17/05/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno)

No que se refere aos estabelecimentos de ensino da rede privada, constata-se a flagrante inconstitucionalidade formal da proposição legislativa emanada do ente municipal, visto que a competência para legislar sobre relações de trabalho, matéria inserta no ramo do direito do trabalho, é privativa da União, conforme se observa do dispositivo constitucional abaixo:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

A corroborar com esse posicionamento, verifica-se que em decisão monocrática, nos autos do Mandado de Segurança (MS) 201500127477, o Relator Des. Ricardo Múcio Santana de Abreu Lima do Tribunal de Justiça de Sergipe concedeu liminar suspendendo os efeitos da Lei Municipal 4.682/2015, que assegurava aos profissionais de Educação Física o acesso a academias de ginástica de Aracaju para o acompanhamento dos seus clientes, isentando-os de pagamento de taxa para a utilização daqueles espaços. Em suas razões, o relator explicou que a referida lei trata de Direito Civil (Prestação de Serviços e Proteção e uso da Propriedade) e de *Direitos inerentes à relação de trabalho, sendo, portanto, de competência da União legislar sobre tal matéria.*

No mesmo sentido, foi o posicionamento esposado na Ação Direta de Inconstitucionalidade que julgou lei estadual que, a pretexto de legislar sobre relação de consumo, versa sobre direito civil, conforme se depreende a seguir:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei estadual que fixa prazos máximos, segundo a faixa etária dos usuários, para a autorização de exames pelas operadoras de plano de saúde. (...) Por mais ampla que seja, a competência legislativa concorrente em matéria de defesa do consumidor (CF/1988, art. 24, V e VIII) não autoriza os Estados-membros a editarem normas acerca de relações contratuais, uma vez que essa atribuição está inserida na competência da União Federal para legislar sobre direito civil (CF/1988, art. 22, I).” (ADI 4.701, rel. min. Roberto Barroso, julgamento em 13-8-2014, Plenário, DJE de 25-8-2014.)

Lei estadual que regula obrigações relativas a serviços de assistência médico-hospitalar regidos por contratos de natureza privada, universalizando a cobertura de doenças (Lei 11.446/1997 do Estado de Pernambuco). Vício formal. Competência privativa da União para legislar sobre direito civil, comercial e sobre política de seguros (CF, art. 22, I e VII). Precedente: ADI 1.595-MC/SP, rel. min. Nelson Jobim, DJ de 19-12-2002, Pleno, maioria.” (ADI 1.646, rel. min. Gilmar Mendes, julgamento em 2-8-2006, Plenário, DJ de 7-12-2006.) No mesmo sentido: ADI 1.595, rel. min. Eros Grau, julgamento em 3-3-2005, Plenário, DJ de 7-12-2006. grifei



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa**

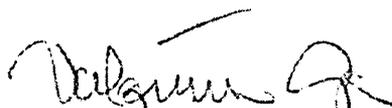
Estacionamento de veículos em áreas particulares. Lei estadual que limita o valor das quantias cobradas pelo seu uso. Direito Civil. Invasão de competência privativa da União. Hipótese de inconstitucionalidade formal por invasão de competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil (CF, art. 22, I). Enquanto a União regula o direito de propriedade e estabelece as regras substantivas de intervenção no domínio econômico, os outros níveis de governo apenas exercem o policiamento administrativo do uso da propriedade e da atividade econômica dos particulares, tendo em vista, sempre, as normas substantivas editadas pela União. (ADI 1.918, rel. min. Mauricio Corrêa, julgamento em 23-8-2001, Plenário, DJ de 1º-8-2003.) No mesmo sentido: ADI 2.448, rel. min. Sydney Sanches, julgamento em 23-4-2003, Plenário, DJ de 13-6-2003.) grifei

Portanto, conclui-se que a proposição legislativa em comento não encontra amparo no ordenamento jurídico.

IV- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **REJEIÇÃO** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ora examinado.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.


VALQUÍRIA GOMES DA SILVA
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 06854-3 CMT