

PARECER AJL/CMT Nº. 163/2025.

Teresina (PI), 04 de setembro de 2025.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº. 194/2025

Autor(a): Ver. Eduardo Draga Alana

Ementa: “Institui a Sala Lilás nas Unidades de saúde básica, de Urgência e Emergência do Município de Teresina, destinada ao atendimento de mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, e dá outras providências.”.

I – RELATÓRIO:

De autoria do ilustre Vereador acima identificado, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: “Institui a Sala Lilás nas Unidades de saúde básica, de Urgência e Emergência do Município de Teresina, destinada ao atendimento de mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, e dá outras providências.”.

As razões da proposta foram delineadas em justificativa em anexo ao projeto.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo. (grifo nosso)



[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (grifo nosso)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica **não substitui a manifestação das Comissões especializadas** e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – EXAME DE 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.

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. (grifo nosso)

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

O presente projeto de lei objetiva instituir a Sala Lilás nas Unidades Básicas de Saúde, de Urgência e Emergência da Rede Municipal de Teresina, destinada a prestar atendimento humanizado e especializado a mulheres vítimas de violência doméstica e familiar no âmbito do Município de Teresina.

Referida sala será implementada em espaços já existentes dentro das unidades de saúde supramencionadas, nos quais será prestado atendimento por equipe multiprofissional composta, no mínimo, por psicólogos, assistentes sociais, médicos e enfermeiros (art. 1º, §§ 1º e 2º, art. 2º)

Embora louvável a iniciativa do insigne Vereador, a proposição legislativa não apresenta compatibilidade com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88, conforme os fundamentos ora aduzidos.

Quanto à competência para legislar sobre proteção e defesa da saúde, a CRFB/1988 estabelece, em seu art. 24, inciso XII, que essa será exercida concorrentemente pela União, Estados e Distrito Federal. Eis a sua redação:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]



XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; (grifo nosso)

[...]

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. (grifo nosso)

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

[...]

A par disso, insta ressaltar que a doutrina majoritária entende que, naquilo que for demonstrado o interesse local, o Município pode legislar concorrentemente nas matérias do art. 24 da CRFB/88, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber. Tal argumento encontra respaldo no art. 30, incisos I e II, da CRFB/88, e art. 12, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM.

Desse modo, para que seja atribuída a competência suplementar ao Município é necessária a observância de dois requisitos, quais sejam: a) assunto de interesse local e; b) existência prévia de lei federal ou estadual, não sendo a matéria de competência de privativa de outro ente.

Regulamentando a matéria em apreço, destaque-se a Lei Federal nº. 8.080, de 19 de setembro de 1990 - “*Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.*”, recentemente alterada pela Lei Federal nº. 14.847, de 25 de abril de 2024, a qual assegurou às mulheres vítimas de qualquer tipo de violência o direito de serem acolhidas e atendidas nos serviços de saúde prestados no âmbito do SUS, na rede própria ou conveniada, em local e ambiente que garantam sua privacidade e restrição do acesso de terceiros não autorizados pela paciente, em especial o do agressor. Vejamos:

Art. 7º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios:

[...]

XIV – organização de atendimento público específico e especializado para mulheres e vítimas de violência doméstica em geral, que garanta, entre outros, atendimento, acompanhamento psicológico e cirurgias plásticas reparadoras, em conformidade com a Lei nº 12.845, de 1º de agosto de 2013. (Redação dada pela Lei nº 13.427, de 2017)



Parágrafo único. Para os efeitos do inciso XIV do caput deste artigo, as mulheres vítimas de qualquer tipo de violência têm o direito de serem acolhidas e atendidas nos serviços de saúde prestados no âmbito do SUS, na rede própria ou conveniada, em local e ambiente que garantam sua privacidade e restrição do acesso de terceiros não autorizados pela paciente, em especial o do agressor. (Incluído pela Lei nº 14.847, de 2024) (grifo nosso)

Aludido regramento legal, de caráter nacional, já disciplinou, portanto, o direito pleiteado no projeto de lei em testilha, não havendo lacuna que facultasse a edição de legislação suplementar local, razão pela qual não se verifica a presença de interesse local, apto a ensejar a competência do município para dispor sobre o assunto em questão.

Corroborando o disposto acima, destaque-se a Nota Técnica Conjunta nº. 264/2024-CGESMU/DGCI, DESCO E DEPPROS/SAPS/MS; CGVIVA/DAENT/SVSA/MS, do Ministério da Saúde, a qual contém orientações a gestores e serviços estaduais, municipais e do Distrito Federal em relação à Lei nº 14.847, de 25 de abril de 2024, que alterou o artigo 7º da Lei nº 8.080/1990 (Lei Orgânica da Saúde), para dispor sobre o atendimento de mulheres vítimas de violência em ambiente privativo e individualizado nos serviços de saúde prestados no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, conhecidos como Sala Lilás.

Desse modo, depreende-se que as medidas protetivas da saúde possuem caráter predominantemente geral. Por evidente, a competência legislativa sobre proteção e defesa da saúde pertence à União e ao Estado, não sendo hipótese de aplicação do disposto no art. 30, incisos I e II, da CRFB/88, que atribuem competência aos Municípios para dispor sobre assuntos predominantemente de interesse local, permitida tão somente a suplementação da legislação federal e estadual, no que couber.

Nesse ponto, sobreleva trazer à colação os seguintes julgados:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. COMERCIALIZAÇÃO DE ÁGUA MINERAL. LEI MUNICIPAL. PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. INTERESSE LOCAL. EXISTÊNCIA DE LEI DE ÂMBITO NACIONAL SOBRE O MESMO TEMA. CONTRARIEDADE. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. A Lei Municipal n. 8.640/00, ao proibir a circulação de água mineral com teor de flúor acima de 0,9mg/l, pretendeu disciplinar sobre a proteção e defesa da saúde pública, competência legislativa concorrente, nos termos do disposto no art. 24, XII, da Constituição do Brasil.

2. É inconstitucional lei municipal que, na competência legislativa concorrente, utilize-se do argumento do interesse local para restringir ou



ampliar as determinações contidas em texto normativo de âmbito nacional.
Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - RE: 596489 RS, Relator: Min. EROS GRAU, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-218 DIVULG 19-11-2009 PUBLIC 20-11-2009 EMENT VOL-02383-06 PP-01244) (grifo nosso)

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL Nº 5.221/2010 - PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE - COMPETÊNCIA DO ESTADO PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA, CONCORRENTEMENTE COM A UNIÃO - AUSÊNCIA DE INTERESSE PREDOMINANTEMENTE LOCAL. Versando o diploma normativo impugnado matéria de proteção e defesa da saúde, cuja competência para legislar é do Estado, concorrentemente com a União, conforme disposto no art. 74, inciso XII, da Constituição Estadual, que não deixa espaço para edição de lei Municipal, muito menos de iniciativa parlamentar, impõe-se o acolhimento da representação. Procedência do pedido. (TJ-RJ - ADI: 00377080220118190000 RJ 0037708-02.2011.8.19.0000, Relator: DES. VALMIR DE OLIVEIRA SILVA, Data de Julgamento: 02/04/2012, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, Data de Publicação: 19/12/2012 10:43) (grifo nosso)

Destarte, percebe-se que o ente federal já disciplinou exaustivamente o assunto com a Lei Federal nº. 8.080/1990, recentemente alterada pela Lei Federal nº. 14.847/2024, não havendo necessidade de o Município suplementar a legislação federal ou editar normas complementares.

Ademais, ressalte-se que a duplicidade de diplomas legais versando sobre assuntos idênticos é coibida pela Lei Complementar nº. 95/1998, a qual contempla o princípio da unidade do objeto normativo das leis, segundo se depreende abaixo:

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

[...]

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa. (grifo nosso)

Nessa linha de inteligência, o postulado visa a garantir a eficiência na atividade legislativa por meio da consolidação dos assuntos legislados em um único texto normativo, impedindo, assim, uma indevida fragmentação normativa, ressaltando somente a existência de lei posterior com a finalidade de complementar uma lei anterior e geral.

Nesse sentido, cabe ainda citar o entendimento do jurista Márcio André Lopes:



É inconstitucional lei estadual que, ao tratar sobre matéria de competência concorrente (art. 24 da CF/88), simplesmente determina que devem ser observadas as regras previstas na lei federal. CAVALCANTE, Márcio André Lopes. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/1ae6464c6b5d51b363d7d96f97132c75>>.

Com efeito, no âmbito da competência legislativa concorrente, cabe à União fixar as normas gerais, que atribuem um tratamento nacional uniforme ao tema legislado, devendo ser observado por estados, Distrito Federal e municípios. Nesses casos, a competência legislativa estadual e municipal deve se limitar a adaptar as regras gerais às necessidades locais e regionais. Trata-se de aspecto que decorre da essência do federalismo.

Todavia, ocorre que o projeto de lei em comento apenas reproduz as normas gerais e, em relação às normas específicas de competência do Município, deixou de atender o dever constitucional de adaptar aquelas normas gerais aos interesses locais.

Além disso, verifica-se que o projeto de lei em referência, ao dispor sobre a instituição da sala lilás, destinada ao atendimento humanizado e especializado a mulheres vítimas de violência doméstica e familiar por equipe multiprofissional, acaba versando sobre atribuições de órgãos e servidores municipais, os quais passarão a ter que adotar novos procedimentos e condutas específicas para atender os fins almejados pela proposição.

Desse modo, vê-se que o projeto dispõe sobre atribuições de órgão do Poder Executivo e, conseqüentemente, interfere nas atribuições dos servidores públicos, com violação, portanto, ao art. 61, § 1º, incisos “c” e “e”, da CRFB/88, e, ainda, ao princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 2º do texto constitucional.

Reforçando a ideia de que o Poder Legislativo municipal invadiu a esfera de atribuições do Chefe do Poder Executivo, confira o disposto no art. 51, inciso IV, e art. 71, incisos I e V, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, respectivamente:

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

IV – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta ou indireta; (grifo nosso)



Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:

I – exercer a direção superior da Administração Pública Municipal, auxiliado pelos Secretários Municipais, Presidentes ou Diretores de Autarquia, Empresa Pública e Fundações;

[...]

V – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei; (grifo nosso)

Com efeito, esse entendimento encontra-se em sintonia com a jurisprudência do Pretório Excelso no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos públicos, matéria afeta ao Chefe do Executivo. Nesse sentido, vejamos:

Lei alagana 6.153, de 11-5-2000, que cria o programa de leitura de jornais e periódicos em sala de aula, a ser cumprido pelas escolas da rede oficial e particular do Estado de Alagoas. Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, II, e, da CR, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. (ADI 2.329, rel. min. Cármen Lúcia, j. 14-4-2010, P, DJE de 25-6-2010.) (grifo nosso)

A Lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da administração estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de decreto do chefe do Poder Executivo (...). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada. (ADI 2.857, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 30-8-2007, P, DJ de 30-11-2007.) (grifo nosso)

Lei 781, de 2003, do Estado do Amapá, que, em seus arts. 4º, 5º e 6º, estabelece obrigações para o Poder Executivo instituir e organizar sistema de avaliação de satisfação dos usuários de serviços públicos. Inconstitucionalidade formal, em virtude de a lei ter-se originado de iniciativa da Assembleia Legislativa. Processo legislativo que deveria ter sido inaugurado por iniciativa do governador do Estado (CF, art. 61, § 1º, II, e). [ADI 3.180, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 17-5-2007, P, DJ de 15-6-2007.] (grifo nosso)



Desse modo, não se admite que o Legislativo adentre em matérias de outro Poder, criando atribuições a órgãos do Executivo ou até mesmo dispondo sobre atos concretos de gestão administrativa, os quais se submetem ao juízo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo na gestão da coisa pública. Nesse sentido, destaque-se jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal – STF, *in verbis*:

RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (STF, ADI-MC nº 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23). (grifo nosso)

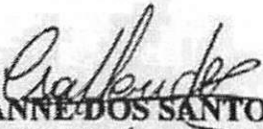
Desse modo, diante das considerações acima expendidas, forçoso é ter que contrariar a pretensão do ilustre proponente, ante a manifesta inconstitucionalidade do projeto de lei em análise.



V – CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei examinado, pelos fundamentos ora expostos.

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



**CRISTIANNE DOS SANTOS MENDES
ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA
MATRÍCULA 06855-1 CMT**

