

PARECER AJL/CMT Nº 193/2025.

Teresina (PI), 25 de setembro de 2025.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 226/2025

Autor: Ver. Edilberto Borges (Dudu)

Ementa: “Dispõe sobre a obrigatoriedade de comunicação às autoridades competentes e ao conselho tutelar de casos de violência ou ameaça ocorridos em estabelecimento de ensino do Município de Teresina e dá outras providências”

I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

De autoria do ilustre Vereador acima identificado, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: “Dispõe sobre a obrigatoriedade de comunicação às autoridades competentes e ao conselho tutelar de casos de violência ou ameaça ocorridos em estabelecimento de ensino do Município de Teresina e dá outras providências”.

Em justificativa escrita o digníssimo autor aduziu as razões da proposta.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo sistemática do processo legislativo, 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)

(...)

PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Av. Marechal Castelo Branco, 625 - Cabral
CEP: 64000-810 - Teresina/PI
Telefone: (86) 3200-0350



Autenticar documento em <http://www.splonline.com.br/cmteresina/autenticidade>
com o identificador 330032003000360037003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

§ 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. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016) (grifo nosso)

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

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 ser 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 – 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.

IV – ANÁLISE SOB O PRISMA LEGAL E CONSTITUCIONAL:

Embora louvável o escopo do projeto de lei no sentido de coibir quaisquer ocorrências de violência ou ameaça, nas instituições de ensino públicas e privadas, ao obrigar a comunicação imediata às autoridades competentes e ao conselho tutelar, a proposição não merece prosperar pelos motivos que se explanará adiante.

In casu, observa-se que o legislador municipal pretende criar hipóteses de comunicação obrigatória de delitos envolvendo violência contra alunos e professores e demais profissionais, obrigando o responsável legal pela unidade escolar a comunicar a ocorrência desses crimes às autoridades policiais, conselhos tutelares e Ministérios Públicos quando cometidos no ambiente escolar.



Todavia, a figura da “comunicação obrigatória”, prevista em leis federais, está associada à atividade de persecução penal, uma vez que se destina a provocar o aparato estatal ligado à investigação de crimes e, assim, possibilitar o oferecimento da denúncia contra os agentes criminosos, contribuindo para a responsabilização penal dos infratores. Nesse sentido, confira:

Estatuto da Criança e do Adolescente

Art. 13. Os casos de suspeita ou confirmação de castigo físico, de tratamento cruel ou degradante e de maus-tratos contra criança ou adolescente serão obrigatoriamente comunicados ao Conselho Tutelar da respectiva localidade, sem prejuízo de outras providências legais. (Redação dada pela Lei nº 13.010, de 2014)

Art. 56. Os dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental comunicarão ao Conselho Tutelar os casos de:

I - maus-tratos envolvendo seus alunos;

Art. 70-B. As entidades, públicas e privadas, que atuem nas áreas da saúde e da educação, além daquelas às quais se refere o art. 71 desta Lei, entre outras, devem contar, em seus quadros, com pessoas capacitadas a reconhecer e a comunicar ao Conselho Tutelar suspeitas ou casos de crimes praticados contra a criança e o adolescente. (Redação dada pela Lei nº 14.344, de 2022) Vigência

Art. 94-A. As entidades, públicas ou privadas, que abriguem ou recepcionem crianças e adolescentes, ainda que em caráter temporário, devem ter, em seus quadros, profissionais capacitados a reconhecer e reportar ao Conselho Tutelar suspeitas ou ocorrências de maus-tratos. (Incluído pela Lei nº 13.046, de 2014)

Art. 136. São atribuições do Conselho Tutelar:

(...)

IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente;

V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;



(...)

XIX - receber e encaminhar, quando for o caso, as informações reveladas por noticiantes ou denunciante relativas à prática de violência, ao uso de tratamento cruel ou degradante ou de formas violentas de educação, correção ou disciplina contra a criança e o adolescente; (Incluído pela Lei nº 14.344, de 2022) Vigência

Art. 245. Deixar o médico, professor ou responsável por estabelecimento de atenção à saúde e de ensino fundamental, pré-escola ou creche, de comunicar à autoridade competente os casos de que tenha conhecimento, envolvendo suspeita ou confirmação de maus-tratos contra criança ou adolescente:

Pena - multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência. (Original sem destaque).

Da análise do teor da proposição, considerando que está relacionado à persecução criminal, impende reconhecer a competência da União para tratar sobre o assunto, pois detentora da competência legislativa privativa em matéria de Processo Penal (artigo 22, inciso I, da Carta Magna), o que é corroborado pela legislação acima transcrita.

Nesse ponto, importa ressaltar que o Código de Processo Penal não obriga, apenas faculta, qualquer do povo, a comunicar fatos que possam dar ensejo ao exercício da ação penal:

Art. 5o Nos crimes de ação pública o inquérito policial será iniciado:

(...)

*§ 3o Qualquer pessoa do povo que tiver conhecimento da existência de infração penal em que caiba ação pública poderá, verbalmente ou por escrito, **comunicá-la à autoridade policial**, e esta, verificada a procedência das informações, mandará instaurar inquérito. (grifo nosso)*

Com efeito, esse entendimento está em sintonia com a posição do STF, conforme se verifica pelos julgados seguintes (grifos acrescidos):



Lei 7.524, de 14 de fevereiro de 2017, do Estado do Rio de Janeiro. Registro obrigatório de acidentes de trabalho com lesão, ferimento ou morte. CNI – Confederação Nacional da Indústria. (...) A norma estadual, ao criar uma obrigação ao empregador para além daquela do art. 21 da Lei 8.213/91 e da faculdade constante no art. 5º, § 3º, do CPP, ofende a regra de competência privativa da União para legislar sobre ‘direito processual’ e ‘direito do trabalho’ (CR, art. 22), assim como a competência material da União para “organizar, manter e executar a inspeção do trabalho” (CR, art. 21, XXIV). [ADI 5.739, rel. min. Edson Fachin, j. 23-8-2019, P, DJE de 9-9-2019.]¹

Art. 32, IV, da Lei sergipana 4.122/1999, que confere a delegado de polícia a prerrogativa de ajustar com o juiz ou a autoridade competente a data, a hora e o local em que será ouvido como testemunha ou ofendido em processos e inquéritos. (...) É competência privativa da União legislar sobre direito processual (...). A persecução criminal, da qual fazem parte o inquérito policial e a ação penal, rege-se pelo direito processual penal. Apesar de caracterizar o inquérito policial uma fase preparatória e até dispensável da ação penal, por estar diretamente ligado à instrução processual que haverá de se seguir, é dotado de natureza processual, a ser cuidada, privativamente, por esse ramo do direito de competência da União. [ADI 3.896, rel. min. Cármen Lúcia, j. 4-6-2008, P, DJE de 8-8-2008.]

Sob outra ótica, é interessante ressaltar que o PL também já contém determinação constante em legislação federal, conforme se observa do disposto nos arts. 13, 56, inciso I, entre outros, do Estatuto da Criança e Adolescente, o que reforça a competência legislativa da União. Ademais, em razão de já haver essa obrigatoriedade a nível nacional, não há necessidade da reprodução de dispositivos legais semelhantes a nível municipal.

Ademais, o art. 3º da proposta legal em apreço determina que o responsável legal pela unidade escolar deverá adotar medidas para cessar o ato e proteger as vítimas, bem como registrar internamente o ocorrido e comunicar o fato às autoridades policiais, conselho tutelar e Ministério Público, em 24 horas.

¹ <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp#visualizar>



Com efeito, verifica-se que esse dispositivo legal confere novas atribuições a agentes públicos, violando, assim, o princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 2º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88, além de versar sobre atos concretos de gestão, temática conferida com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo.

Logo, embora louvável a iniciativa da nobre edil, constata-se, no presente caso, a existência de vício de inconstitucionalidade a macular o projeto de lei em análise, tendo em vista sua interferência direta em seara própria da Administração.

Observa-se, dessa maneira, que a proposta não encontra respaldo na Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM, uma vez que, segundo o art. 71, incisos I e V, compete privativamente ao Chefe do Executivo exercer a direção superior da Administração Pública Municipal, auxiliado pelos Secretários Municipais, Presidentes ou Diretores de Autarquia, Empresa Pública e Fundações, bem como dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal. Eis o teor do referido dispositivo, *in verbis*:

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; (grifo nosso)

[...]

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

Com efeito, o projeto, ao versar sobre temática inserta à reserva da administração, representa flagrante ofensa ao princípio da Separação dos poderes (art. 2º, CRFB/88), haja vista ser de iniciativa exclusiva do Prefeito e não do Vereador atos normativos que disponham sobre a execução de atos materiais, uma vez que não pode o Legislativo, por iniciativa própria, aprovar leis que caracterizem ingerência na atividade tipicamente administrativa.



No que se refere ao instituto reserva da administração, o jurista Nuno Piçarra, em sua obra, afirma o seguinte:

Há duas espécies de reserva de administração: uma geral e outra específica. A primeira, associada à ideia de separação de poderes, pauta-se na vedação às invasões de um Poder no núcleo essencial das funções típicas de outro. Decorre da reserva geral a proibição voltada ao Legislativo e ao Judiciário para que esses Poderes, a pretexto de atuar no âmbito de suas funções típicas, não adentrem no campo da função administrativa, notadamente no mérito administrativo. Por sua vez, a reserva específica de administração configura-se quando o ordenamento jurídico – sobretudo, a Constituição – destacar determinada matéria da seara do Parlamento, atribuindo a competência para normatizá-las exclusivamente ao Poder Executivo (PIÇARRA, Nuno. *A reserva de administração*, O Direito, primeira parte, n. 1, jan./mar. 1990, p. 325-353). (grifo nosso)

Logo, cumpre enfatizar ser ponto pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração. Assim, o diploma impugnado, na prática, violou a prerrogativa do Chefe do Poder Executivo de análise da conveniência e oportunidade em matéria de gestão pública.

Sobre o tema, importante transcrever trecho da obra “Direito Municipal Brasileiro”, de autoria do professor Hely Lopes Meirelles, *in verbis*:

a Prefeitura não pode legislar; como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante.

[...]

PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Av. Marechal Castelo Branco, 625 - Cabral
CEP: 64000-810 - Teresina/PI
Telefone: (86) 3200-0350



Autenticar documento em <http://www.splonline.com.br/cmteresina/autenticidade>
com o identificador 330032003000360037003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

*todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário. (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712). (grifo nosso)*

No caso em testilha, observa-se que o projeto de lei trata, na realidade, de medida concreta específica a ser implementada pelo Poder Executivo, o que engessaria a atividade administrativa, inviabilizando, assim, a discricionariedade da Administração.

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, transgredir 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)



Em arremate, diante das considerações acima expendidas, forçoso é ter que contrariar a pretensão do ilustre proponente, ante a manifesta inconstitucionalidade do projeto em análise.

V- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado por vislumbrar vício de inconstitucionalidade que obsta a sua normal tramitação.

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

DENISE CRISTINA
GOMES
MACIEL:01008884375

Assinado de forma digital por
DENISE CRISTINA GOMES
MACIEL:01008884375
Dados: 2025.09.26 13:15:23 -03'00'

DENISE CRISTINA GOMES MACIEL
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 06856-0 CMT

