



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

PARECER AJL/CMT Nº 218/2022.

Teresina (PI), 27 de dezembro de 2022.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 241/2022

Autoria: Ven. Thanandra Saparatinhas

Ementa: “Dispõe sobre a obrigatoriedade das unidades escolares da rede municipal e privada do município de Teresina a, no ato da matrícula escolar, disponibilizar material informativo sobre o combate à violência doméstica, e dá outras providências”.

I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

De autoria da Vereadora acima identificada, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: “Dispõe sobre a obrigatoriedade das unidades escolares da rede municipal e privada do município de Teresina a, no ato da matrícula escolar, disponibilizar material informativo sobre o combate à violência doméstica, e dá outras providências”.

Justificativa escrita devidamente anexada.

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:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
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. (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 às Comissões especiais e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os



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

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(a), 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(a) autor(a) 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 coteio 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*



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

Câmara Municipal; e executar atividades correlatas, com o auxílio das suas subunidades subordinadas.

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL :

No caso em apreço, o projeto de lei pretende condicionar a matrícula dos alunos englobando as unidades escolares da rede pública municipal e privada de Teresina, ao preenchimento de formulário pela mãe ou responsável legal do discente indagando sobre possível situação de violência doméstica; e, para isso, cria atribuições e estabelece deveres para órgãos públicos e servidores, os quais passarão a ter que adotar novos procedimentos e condutas específicas para atender os fins almejados pela proposição.

Eis o teor da proposição:

Artigo 1º Ficam obrigadas as unidades escolares da rede pública municipal e privada da cidade de Teresina a, no ato da matrícula escolar, disponibilizar à mãe ou à responsável legal, material informativo sobre o combate à violência doméstica.

§1º A unidade escolar deverá disponibilizar, à mãe ou à responsável legal, formulário questionando se sofre ou sofreu violência doméstica e quando tal fato ocorreu.

§2º O formulário deverá ser preenchido individual e conjuntamente, pela mãe ou pela responsável legal, e ser entregue ao servidor público ou funcionário responsável no ato da matrícula.

Artigo 2º O servidor público ou o funcionário responsável, verificada a resposta positiva ao §1º, do artigo 1º desta lei, deverá arquivar a documentação no prontuário do aluno e dar ciência às forças de segurança pública.



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

§1º Caso o servidor público ou o funcionário responsável verifique ser a agressão atual, deverá informar imediatamente as forças de segurança pública, garantindo a segurança e a permanência da mãe ou da responsável legal na unidade de ensino, até a chegada dos agentes de segurança pública.

§2º O poder público, por meio da utilização de tecnologias, poderá disponibilizar linha direta entre as instituições de ensino e as forças de segurança pública.

Artigo 3º Nenhuma mãe ou responsável legal poderá deixar de responder aos questionamentos do §1º, do artigo 1º desta lei.

§1º Em caso de não preenchimento da resposta ao §1º, do artigo 1º desta lei, a unidade escolar deverá entrar em contato com a mãe ou com a representante legal e solicitar que compareça à escola para finalização da matrícula.

§2º Caso a mãe ou a responsável legal insista em não responder à pergunta do §1º, do artigo 1º desta lei, a unidade escolar deverá efetivar a matrícula e o servidor público ou o funcionário responsável deverá atestar no prontuário a recusa da mãe ou da responsável legal.

§3º Confirmada a recusa do parágrafo anterior; o servidor público ou o funcionário responsável dará encaminhamento à matrícula, nos termos do artigo 2º desta lei.

Artigo 4º Esta lei entra em vigor no período de matrícula escolar imediatamente posterior à data de sua publicação.

Em que pese o intuito da referida proposição legislativa seja a prevenção e o combate à violência contra a mulher, constata-se a existência de vício de inconstitucionalidade, tendo em vista a interferência direta do legislador em seara que é própria da Administração.

Como se sabe, a Municipalidade pode impor a seus servidores a obrigação de comunicar às autoridades policiais casos de violência que possam configurar crimes, obrigação esta que decorreria de uma **relação jurídica de Direito Administrativo**. Entretanto, no projeto de Lei em apreço observa-se vício de inconstitucionalidade e



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

desrespeito à Lei Orgânica do Município, uma vez que o estabelecimento de direitos e obrigações ao funcionalismo público deve ocorrer mediante lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Além disso, ao abranger em seu artigo 1º estabelecimentos de ensino não vinculados ao Município (privados), a referida proposta fixa, automaticamente, condutas profissionais para pessoas não vinculadas à Administração Pública Municipal, violando a regra constitucional que assegura autonomia aos Municípios para dispor sobre assuntos de interesse local.

Depreende-se, portanto, que o projeto em análise, ao discorrer sobre matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, incorre em inconstitucionalidade formal subjetiva, bem como em violação ao Princípio da Separação dos Poderes (art. 2º, CF/88), haja vista ser de iniciativa exclusiva do Prefeito e não do Vereador as leis que disponham sobre a organização e funcionamento da administração municipal, bem como sobre as atribuições de seus órgãos, conforme verificado no presente caso.

Nesse sentido, tem-se o disposto no art. 102, inciso VI, da Constituição do Estado do Piauí, bem como no art. 51, inciso IV, e art. 71, inciso V, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, respectivamente:

Art. 102. Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

VI – dispor sobre a organização, o funcionamento, a reforma e a modernização da administração estadual, na forma da lei; (grifo nosso)

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



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

(...)

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

Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

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

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.

(...)

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)



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

Superada análise da iniciativa, cabe assinalar que a proposta também ultrapassa o interesse local, tendo em vista que a atividade que se almeja exige a confluência de órgãos estaduais (art.2º, § 2º do PL) . Ou seja, para assegurar a repressão aos casos de violência doméstica, o PL suscita atividade da Polícia Civil, órgão com previsão constitucional, de caráter estadual.

Nesse diapasão, afirma Vladimir da Rocha França¹ em “Notas sobre o Conceito de Interesse Local no Federalismo Brasileiro”:

(...)

É interessante anotar que dificilmente se encontra um interesse público que não esteja expressa ou implicitamente fixado, ainda que de modo inicial, pela própria Constituição Federal. Em rigor, o interesse público local constitucionalmente determinado, cuja aensijcação registativa e concretização administrativa pressupõe predominantemente a atuação do Poder Público do Município.

Nesse diapasão, não há sentido em se reconhecer de interesse público local, serviços públicos que exorbitem a esfera socioeconômica do Município e que demandam uma gestão integrada com a participação do Poder Público do Estado-membro.

De outra parte, a figura da “comunicação obrigatória”, prevista em leis federais, consistente na imposição da comunicação da ocorrência de crimes às autoridades competentes, 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

¹ “Notas sobre o Conceito de Interesse Local no Federalismo Brasileiro” disponível em: <http://www.splonline.com.br/cmteresina/spl/autenticidade>, acesso em 12 de março de 2018.



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

da denúncia contra os agentes criminosos, contribuindo para a responsabilização penal dos infratores.

Nesse sentido, confira:

Lei de Contravenções Penais (Lei nº 3.688/1941)

Art. 66. Deixar de comunicar à autoridade competente:

(...)

II – crime de ação pública, de que teve conhecimento no exercício da medicina ou de outra profissão sanitária, desde que a ação penal não dependa de representação e a comunicação não exponha o cliente a procedimento criminal:

(...)

Pena – multa, de trezentos mil réis a três contos de réis. (Original sem destaque).

Estatuto da Criança e do Adolescente

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).

Estatuto do Idoso:

Art. 19. Os casos de suspeita ou confirmação de violência praticada contra idosos serão objeto de notificação compulsória pelos serviços de saúde públicos e privados à autoridade sanitária, bem como serão obrigatoriamente comunicados por eles a quaisquer dos seguintes órgãos:

I – autoridade policial;

II – Ministério Público;

III – Conselho Municipal do Idoso;



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

IV – Conselho Estadual do Idoso;

V – Conselho Nacional do Idoso.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se violência contra o idoso qualquer ação ou omissão praticada em local público ou privado que lhe cause morte, dano ou sofrimento físico ou psicológico.

Art. 57. Deixar o profissional de saúde ou o responsável por estabelecimento de saúde ou instituição de longa permanência de comunicar à autoridade competente os casos de crimes contra idoso de que tiver conhecimento:

Pena – multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 3.000,00 (três mil reais), aplicada em dobro no caso de reincidência.

Recentemente, a Lei 13.931/2019, alterando a Lei nº 10.778/2003 - Estabelece a notificação compulsória, no território nacional, do caso de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados, passou a determinar que a notificação compulsória dos casos de violência contra a mulher atendida em serviços de saúde públicos ou privados, seja realizada também para a autoridade policial a fim de que tome as providências cabíveis. Veja o teor da Lei 13.931/2019:

Art. 1º O art. 1º da Lei nº 10.778, de 24 de novembro de 2003, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º Constituem objeto de notificação compulsória, em todo o território nacional, os casos em que houver indícios ou confirmação de violência contra a mulher atendida em serviços de saúde públicos e privados.

.....

§ 4º Os casos em que houver indícios ou confirmação de violência contra a mulher referidos no caput deste artigo serão obrigatoriamente comunicados à autoridade policial no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, para as providências cabíveis e para fins estatísticos.” (NR)



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

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. 50 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.*

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



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

inspeção do trabalho" (CR, art. 21, XXIV). [ADI 5.739, rel. min. Edson Fachin, j. 23-8-2019, P, DJE de 9-9-2019.]²

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.]

Sendo assim, não há preponderância de interesse local, ainda mais no que diz respeito ao possível tangenciamento da atividade de Persecução Penal (competência legislativa da União).

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

V- CONCLUSÃO:

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

² <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp#visualizar>



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

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

Legislativa.

Flavielle C. Coelho
FLAVIELLE CARVALHO COELHO
ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA
MATRÍCULA 07883-2 CMT
Flavielle Carvalho Coelho
Assessora Jurídica Legislativa
Mat.: 07883-2

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12

