



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

**PARECER AJL/CMT Nº 74/2019.**

Teresina (PI), 29 de março de 2019.

**Assunto:** Projeto de Lei nº 84/2019

**Autor:** Vereadora Cida Santiago

**Ementa:** “Institui a campanha de prevenção e combate à importunação sexual no transporte coletivo do Município de Teresina e dá outras providências.”

## **I – RELATÓRIO**

A insigne vereadora Cida Santiago apresentou Projeto de Lei que “Institui a Campanha de Prevenção e Combate à Importunação Sexual no Transporte Coletivo do Município de Teresina e dá outras providências.”

Em mensagem, a nobre parlamentar discorre sobre o crime de importunação sexual, ressaltando que as providências sugeridas servem de alerta para a população sobre a importância de formalizar denúncia nesses casos e assegurar atendimento digno às mulheres.

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 – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ACESSORIA 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.**

[...]

**§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico,**



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

***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)*

*§ 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 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 – EXAME DE ADMISSIBILIDADE:**

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por sua autora, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Verifica-se, ainda, a existência de mensagem contendo justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Ademais, percebe-se que a distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

### **IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS LEGAL E CONSTITUCIONAL**



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

A proposição legislativa em enfoque é bastante salutar, haja vista que pretende instituir campanha de prevenção e combate à importunação sexual no transporte coletivo do Município de Teresina.

Quanto à competência para legislar sobre a matéria, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988 e a Lei Orgânica do Município – LOM estabelecem, respectivamente, no art. 30, incisos I e II e no art. 12, inciso I e art. 20, inciso I, alínea p, o seguinte:

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I – legislar sobre assuntos de interesse local;*

*II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (grifo nosso)*

*Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:*

*I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)*

*Art. 20. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, no que se refere ao seguinte:*

*I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que concerne:*

*p) a políticas públicas do Município;*

Cumpre destacar ainda que a presente campanha visa promover a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, CRFB) e dar concretude à norma constitucional (art. 226, § 8º) que assegura a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações, em consonância com as normas Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 - Lei Maria da Pena.

Ainda sobre o tema, não é despidendo sublinhar que, além da Lei nº 11.340/2006, outros diplomas normativos tratam sobre a violência contra as mulheres, o que demonstra a preocupação do legislador pátrio em tornar efetiva a proteção da mulher através de medidas voltadas à prevenção, punição e erradicação da violência contra a mulher. Confira algumas dessas normas:

*Lei nº 13.718, de 24/09/2018, altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar os crimes de importunação sexual e de divulgação de cena de estupro, tornar pública incondicionada a natureza da ação penal dos crimes contra a liberdade sexual e dos crimes sexuais contra vulnerável, estabelecer causas de*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

*aumento de pena para esses crimes e definir como causas de aumento de pena o estupro coletivo e o estupro corretivo*

*Lei nº 13.641, de 03/04/2018 – Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para tipificar o crime de descumprimento de medidas protetivas de urgência*

*Lei nº 13.642, de 03/04/2018 – Altera a Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002, para acrescentar atribuição à Polícia Federal no que concerne à investigação de crimes praticados por meio da rede mundial de computadores que difundam conteúdo misógino, definidos como aqueles que propagam o ódio ou a aversão às mulheres*

*Lei nº 13.505, de 08/11/2017 – Acrescenta dispositivos à Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para dispor sobre o direito da mulher em situação de violência doméstica e familiar de ter atendimento policial e pericial especializado, ininterrupto e prestado, preferencialmente, por servidores do sexo feminino*

*Lei nº 13.104, de 09/03/2015 – Altera o art. 121 do Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei de Crimes Hediondos, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos*

*Lei nº 10.778, de 24/11/2003 – Lei da Notificação Compulsória dos casos de violência contra a mulher que forem atendidos em serviço de saúde pública ou privada*

*Lei 13.285/2016, de 10/05/2016 – Dispõe sobre a preferência de julgamento dos processos concernentes a crimes hediondos*

*Resolução nº 1, de 16/01/2014 – Dispõe sobre a criação da Comissão Permanente Mista de Combate à Violência contra a Mulher do Congresso Nacional*

*Decreto nº 9.586, de 27 de novembro de 2018 – Institui o Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres e o Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica*

*Decreto nº 7.958, de 13/03/2013 – Estabelece diretrizes para o atendimento às vítimas de violência sexual pelos profissionais de segurança pública e da rede de atendimento do Sistema Único de Saúde*

*Decreto nº 7.393, de 15/12/2010 – Dispõe sobre o funcionamento do Ligue 180 – Central de Atendimento à Mulher*

*Decreto nº 1.973, de 01/08/1996, que promulgou a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, Belém do Pará, 09/06/1994)*

*Decreto nº 89.460, de 20/03/1984, que promulgou a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Contra a Mulher/CEDAW, 1979)*

*Decreto nº 5.017, de 12/03/2004, que promulgou o Protocolo de Palermo (Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

*Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças)*

No mesmo sentido, cabe expor os seguintes dispositivos legais constantes na LOM, os quais versam sobre o assunto:

*Art. 249. O Município, nos limites de sua competência, isoladamente ou em cooperação, manterá programas destinados à assistência à família, visando assegurar:*

*[...]*

***III - a prevenção da violência, no âmbito da família e fora dele***

Destarte, a par disso, constata-se que a proposta legal em apreço mostra-se louvável, uma vez que, em consonância com os ditames constitucionais e legais, orienta o Chefe do Poder Executivo, fixando diretrizes a serem observadas para a implantação da Campanha *in casu*.

Superado esse aspecto, cabe discorrer sobre a iniciativa para dispor sobre criação de política pública.

Com efeito, 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:*

*[...]*

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

Nessa linha de inteligência, o doutrinador Ives Gandra da Silva Martins posiciona-se em favor das hipóteses de iniciativa privativa:

*(...)sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este Poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter sua iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade. (MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil, vol. 4, tomo 1. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 387)*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

Por outro lado, o constitucionalista Nuno Piçarra, em sua obra “A Separação de Poderes como Doutrina e como Princípio”, Coimbra Editora, 1989, p. 252, ao discorrer sobre as novas conformações do princípio da separação de poderes, afirma que a função política abrange *a orientação e a direcção da sociedade política em geral, a determinação do interesse público, a interpretação dos fins do Estado, a fixação de suas tarefas e a escolha dos meios (...) adequados para os realizar*. Assim, para exercer essa tarefa, exige-se um entrelaçamento e uma atuação conjunta entre Legislativo e Executivo, numa verdadeira *conexão de funções legislativas, regulamentares, planificadoras, administrativas e militares*.

Nesse contexto, segundo se infere dos trechos extraídos da referida obra, entende-se que é cabível ao Legislativo formular as políticas públicas em linhas gerais, e ao Executivo operacionalizá-las, concretizando os objetivos traçados pelo legislador.

Em posicionamento convergente, Maria Paula Dallari Bucci (BUCCI, Maria Paula Dallari. Op. Cit., p. 269) afirma ser *relativamente tranquila a ideia de que as grandes linhas das políticas públicas, as diretrizes, os objetivos, são opções políticas que cabem aos representantes do povo, e, portanto, ao Poder Legislativo, que as organiza sob a forma de leis*.

Assim, a atuação legislativa na concepção e na construção de leis definidoras de políticas públicas não está restrita à elaboração de emendas e substitutos aos projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo. A esse propósito, escreveu Antônio Carlos Torrens sobre o papel do Parlamento:

*O Parlamento, na configuração dada pela Constituição de 88, conta com mecanismos que o capacitam a participar dos processos decisórios e da agenda governamental sobre políticas públicas, tanto pelos instrumentos formais de elaboração de leis, quanto pela inserção de procedimentos externos como consulta popular, audiência pública e fóruns técnicos, que acabam por reforçar a responsabilidade dos legisladores e por exigir deles maior compromisso em suas proposições (TORRENS, Antonio Carlos. Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 50, n. 197, p. 189-204, jan./mar. 2013.).*

O Supremo Tribunal Federal – STF também considerou constitucional a criação de programa de políticas públicas por meio de lei de iniciativa parlamentar, no caso do AgR no RE nº 290.549/RJ, o qual apreciava a lei que criava um programa intitulado Rua da Saúde.



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

No voto do Relator, afirmou-se, em suma, que a edição da referida lei, decorrente de iniciativa parlamentar, não representou invasão da esfera da competência privativa do Chefe do Poder Executivo local.

Um pouco adiante, o voto consignou que:

**(...) a criação do programa instituído por meio dessa lei apenas tinha por objetivo fomentar a prática de esportes em vias e logradouros públicos, tendo ficado expressamente consignado nesse texto legal que 'a implantação, coordenação e acompanhamento do programa ficará a cargo do órgão competente do Poder Executivo', a quem incumbirá, também, aprovar as vias designadas pelos moradores para a execução do programa.**

No que se refere aos demais dispositivos invocados como inconstitucionais, o Tribunal de origem assim se manifestou:

*'Com efeito, o artigo 112, § 1º, nº II, letra 'd', da Constituição Fluminense reserva, ao Chefe do Executivo, a competência exclusiva dos projetos de lei atinentes à criação, estruturação e atribuições dos órgãos desse Poder.*

*Contudo, não se vê desses três comandos a menor referência a órgão do Poder Executivo. Nem para criá-lo; nem para estruturá-lo; nem para atribuir-lhe qualquer função específica. Dispôs-se sobre a criação de um programa, aliás sintônico coma ideação constitucional. Há de se convir, entretanto, que, nesses três primeiros artigos, a Lei Municipal nº 2621/98, de modo algum detalhou a executoriedade de sua realização, claramente deferida para a atividade regulamentatória.*

Dessa forma, as balizas para a verificação da constitucionalidade da iniciativa parlamentar podem ser apontadas como a autonomia do Poder Executivo (isto é, o Legislativo não pode invadir o espaço de autoadministração dos outros órgãos da soberania) e o próprio desempenho da função administrativa (exercido de forma típica pelo Executivo).

Considera-se, destarte, adequada a teoria já aventada pelo Supremo Tribunal Federal de que o que se veda é a iniciativa parlamentar que vise ao redesenho de órgãos do Executivo, conferindo-lhes novas e inéditas atribuições, inovando a própria função institucional da unidade orgânica.

A jurista Amanda do Carmo Lopes Olivo Mendonça Monteiro também defende que, nas hipóteses de formulação de políticas públicas, pode o Poder Legislativo dar início ao processo legislativo, vedando, no entanto, algumas condutas, conforme se depreende a seguir:



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

*(...) o que não se admite é que, a pretexto de legislar sobre matéria a cuja iniciativa não foi reservada ao Executivo, a propositura de iniciativa parlamentar adentre nessas matérias, criando atribuições a órgãos do Executivo ou até mesmo dispondo sobre matérias de cunho eminentemente administrativo (MONTEIRO, Amanda do Carmo Lopes Olivo Mendonça. **Limites à iniciativa legislativa e o princípio da reserva da administração.** In: Revista de administração municipal, v. 57 n. 278 pp 66-68, out./dez 2011)*

Logo, é necessário distinguir a criação de uma nova atribuição (o que é vedado mediante iniciativa parlamentar) da mera explicitação e/ou regulamentação de uma atividade que já cabe ao órgão.

No caso em comento, o referido projeto não cria novas atribuições aos órgãos da administração pública municipal ou encargos às concessionárias de serviço público, estabelece apenas objetivos a serem atingidos e critérios que deverão ser observados pelo Município na implantação da campanha de prevenção e combate à importunação sexual no transporte coletivo, cabendo, assim, ao Executivo regulamentá-lo para que a proposição produza efeitos.

Portanto, conclui-se que a proposição legislativa esta em conformidade com o ordenamento jurídico brasileiro.

#### **V - CONCLUSÃO**

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação da matéria proposta.

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

*Denise C. G. Maciel*  
**DENISE CRISTINA GOMES MACIEL**  
Assessora Jurídica Legislativa  
Mat. 06856-0 CMT