



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL,

PARECER

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 172/2018

Autor (a): Ver. Stanley Freire

Ementa: “Estabelece que hospitais e maternidades privadas e públicas do Município de Teresina ofereçam aos pais e/ou responsáveis de recém-nascidos treinamentos para socorro em casos de engasgamento, aspiração de corpo estranho e prevenção de morte súbita”.

Relator da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final:

Parecer Contrário Ver. Graça Amorim

I – RELATÓRIO:

O vereador Stanley Freire apresentou projeto de lei com a seguinte ementa: “Estabelece que hospitais e maternidades privadas e públicas do Município de Teresina ofereçam aos pais e/ou responsáveis de recém-nascidos treinamentos para socorro em casos de engasgamento, aspiração de corpo estranho e prevenção de morte súbita”.

Em justificativa escrita, a autora afirmou que a proposição legislativa visa proteger a vida do recém-nascido, mediante a orientação dos pais e responsáveis sobre medidas de primeiros socorros em casos de engasgamento, aspiração de corpo estranho e prevenção de morte súbita de recém-nascidos.

É, em síntese, o relatório.

II - 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 seu autor, 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.



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

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

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.

III – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL, LEGAL E REGIMENTAL:

A proposição legislativa em comento, de acordo com o seu art.1º, estabelece que todos os hospitais e maternidades, privadas e públicas, instaladas no município de Teresina, oferecerão aos pais de recém-nascidos treinamento para diminuição do risco da “Síndrome de morte súbita infantil”.

Embora louvável a intenção do insigne Vereador, insta ressaltar que o projeto em comento encontra-se incompatível com nossa sistemática constitucional, conforme os motivos a seguir detalhados.

Da análise dos autos, verifica-se que o projeto de lei em comento, ao obrigar hospitais e maternidades, incluindo aí os públicos, à prestação do serviço de orientação e treinamento de pais e responsáveis sobre primeiros socorros de recém-nascidos, acaba versando sobre temática inerente à administração pública, cuja gestão é de competência do Executivo.

Desse modo, vê-se que a proposição dispõe sobre atribuições de órgão do Poder Executivo e interfere nas atribuições dos servidores públicos, com violação, portanto, ao art. 61, § 1º, “c” e “e” da Constituição Federal – CF/1988; e, ainda, ao princípio da separação dos poderes.

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, inciso V, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, respectivamente:

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



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

(...)

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)

Ressalte-se que a proposição legislativa, ao impor novas atribuições a cargo de órgãos públicos, na verdade, trata de matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública (atos de gestão), a cargo do Chefe do Executivo, não podendo o Legislativo adentrar na denominada “reserva de administração” fora das hipóteses constitucionalmente previstas.

Corroborando o exposto acima, destacam-se as ementas de julgados proferidos pelo Supremo Tribunal Federal – STF e pelos Tribunais de Justiça do Rio de Janeiro – TJ/RJ e de São Paulo – TJ/SP, abaixo transcritos:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO PARA ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO NA ORIGEM. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. SÚMULA 280/STF. PROCEDIMENTO VEDADO NA INSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 1º.10.2013.

O entendimento adotado pela Corte de origem, nos moldes do que assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal. Na esteira da jurisprudência desta Corte, padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública. Entender de modo diverso demandaria análise da legislação infraconstitucional local apontada no apelo extremo, o que torna obliqua e reflexa eventual ofensa, insuscetível, portanto, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastream a decisão agravada. Agravo regimental conhecido e não provido. (ARE 826671 AgR / RJ - RIO DE JANEIRO AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO Relator(a): Min. ROSA WEBER Julgamento: 25/11/2014 Órgão Julgador: Primeira Turma Publicação 10-12-2014)



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

A CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO interpõe recurso extraordinário, com fundamento na alínea "a" do permissivo constitucional, contra acórdão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça fluminense, assim do: "REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 4.275/2006 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, QUE DISPÕE SOBRE A POLÍTICA MUNICIPAL DO IDOSO, CRIA O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA - CONMDEPI E O FUNDO MUNICIPAL DO IDOSO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Ação direta de inconstitucionalidade. É possível o manejo da ação direta de inconstitucionalidade para atacar lei municipal que afronte disposições da Constituição Estadual, ainda quando importem em reprodução obrigatória de normas da Carta Federal, como é o caso. Reserva da administração. Violação dos princípios constitucionais da separação e harmonia dos Poderes e da iniciativa legislativa privativa. Considerando que, em razão do princípio da reserva da administração, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo legislar sobre a criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da atuação executiva, nos termos dos arts. 7º e 112, § 1º, II, "d", da Constituição Estadual, que repetem os arts. 2º e 61, § 1º, II, "e", da Constituição Federal, é inconstitucional, em sua inteireza, lei de iniciativa da Câmara Municipal que viola os princípios da separação e equilíbrio dos Poderes, não se podendo reconhecê-la parcialmente constitucional porque toda ela contaminada pelo vírus letal da inconstitucionalidade. Inconstitucionalidade declarada. Procedência da Representação" (fl. 67). Alega a recorrente violação dos artigos 2º e 61, § 1º, inciso II, alínea "e", da Constituição Federal, consubstanciada pelo reconhecimento de inconstitucionalidade de lei municipal que foi votada e aprovada pelo parlamento local. Depois de apresentadas contrarrazões (fls. 108 a 111), o recurso extraordinário (fls. 87 a 104) não foi admitido, na origem (fls. 127 a 129), daí a interposição deste agravo. Decido. Anote-se, inicialmente, que o acórdão recorrido foi publicado em 17/9/07, conforme expresso na certidão de fl. 85, não sendo exigível a demonstração da existência de repercussão geral das questões constitucionais trazidas no recurso extraordinário, conforme decidido na Questão de Ordem no Agravo de Instrumento nº 664.567/RS, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 6/9/07. A irresignação, contudo, não merece prosperar. O Tribunal de origem declarou a inconstitucionalidade da Lei nº 4.275/06, do Município do Rio de Janeiro, sob o fundamento de que esse diploma não poderia ter criado órgão de atuação executiva. Com efeito, esse entendimento está em sintonia com a jurisprudência da Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições, ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria afeta ao Chefe do Poder Executivo. Nesse sentido, anote-se: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SÃO PAULO. CRIAÇÃO DE CONSELHO ESTADUAL DE



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DO SANGUE - COFISAN, ÓRGÃO AUXILIAR DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA.

I - Projeto de lei que visa a criação e estruturação de órgão da administração pública: iniciativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, CR/88). Princípio da simetria.

II - Precedentes do STF.

III - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual paulista 9.080/95" (...) (Supremo Tribunal Federal; Processo: AI 721549 RJ; Relator(a): Min. Dias Toffoli; Julgamento: 10/04/2012; Publicação: DJe-075 DIVULG 17/04/2012 PUBLIC 18/04/2012)

AÇÃO DIRETA ESTADUAL - LEI MUNICIPAL - INICIATIVA PARLAMENTAR - SEPARAÇÃO DE PODERES - INTERFERÊNCIA NO FUNCIONAMENTO DE ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

1. O Tribunal de origem, em ação direta, declarou a inconstitucionalidade formal da Lei nº 1.296/2009 do Município de Rio Pomba, ante fundamentos assim resumidos (folha 121): Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal. Iniciativa do Poder Legislativo. Interferência na organização administrativa e criação de despesas. Município. Impossibilidade. Vício. É inconstitucional a Lei Municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, que dispõe sobre criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos da Administração Pública. Representação julgada procedente.

2. Na interposição deste agravo foram observados os pressupostos de recorribilidade. A peça, subscrita por procuradora de justiça, foi protocolada no prazo assinado em lei. O Supremo já proclamou ser obrigatório aos entes federativos observar o modelo de separação de Poderes adotado pela Constituição Federal de 1988, o que inclui as regras específicas de processo legislativo. Precedentes: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 243/RJ, de minha relatoria, e Ação Originária nº 284/SC, relator Ministro Ilmar Galvão. O acórdão impugnado na origem está em harmonia com esse entendimento, no que restringe a iniciativa de projetos de lei sobre a organização e funcionamento dos órgãos da administração direta e autárquica ao Chefe do Poder Executivo. A finalidade de revestir de maior efetividade determinado direito individual ou social não convalida o vício formal verificado na iniciativa parlamentar.

3. Ante o quadro, conheço do agravo e o desprovejo.

4. Publiquem. Brasília, 25 de junho de 2012. (Supremo Tribunal Federal; Processo: are 683581 MG; Relator(a): Min. Marco Aurélio; julgamento: 25/06/2012; publicação: dje-156 divulg 08/08/2012 public 09/08/2012)



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Representação por Inconstitucionalidade. Lei nº 4.638/2007 do Município do Rio de Janeiro. Norma que torna obrigatória a realização anual de avaliação nutricional para os alunos das escolas da rede pública municipal. O sistema de separação de poderes, consagrado princípio geral do ordenamento constitucional pátrio, apresenta o Legislativo, o Executivo e o Judiciário desdobrados em suas respectivas funções, exercidas em harmoniosa consonância com os interesses do Estado. No processo de edição de leis, observa-se a existência de hipóteses em que se verifica a possibilidade de iniciativa geral, e outras, como o caso sob estudo, sujeitas à iniciativa privativa de determinados Entes. Entretanto, se a norma impugnada dispõe sobre providências a serem adotadas no âmbito de órgãos da estrutura do Poder Executivo local, entende-se, coerentemente, que o Exmº Sr. Chefe daquele Poder é o agente político a quem cabe a conveniência e oportunidade para tal iniciativa. Procedência do Pedido de Declaração de Inconstitucionalidade. (grifo nosso)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei de iniciativa legislativa criando o serviço de atendimento psicológico nas escolas públicas do município de São José do Rio Preto. Vício de iniciativa, posto que envolve matéria cuja iniciativa é exclusiva do chefe do Poder Executivo. Ausência, ademais, de previsão dos recursos para atendimento das despesas. Violação dos arts. 5º, 24, § 2º, "2", 25, 47, II, XIV e XIC, c.c. art. 144, da CE. Procedência da ação. (TJ-SP - ADI: 990101601273 SP, Relator: Boris Kauffmann, Data de Julgamento: 01/09/2010, Órgão Especial, Data de Publicação: 22/09/2010) (grifo nosso)

Ao executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito (Adin. n. 53.583-0, Rel. Dês. Fonseca Tavares; Adin n. 43.987, Rel. Dês. Oetter Guedes; Adin n. 38.977, Rel. Dês. Franciulli Netto; Adin n. 41.091, Rel. Dês. Paulo Shintate). (grifo nosso)

Como se não bastassem os aspectos acima aventados, impende observar que o legislador não limitou os destinatários da obrigação norma, referindo-se apenas as estabelecimentos instaladas no município de Teresina; sendo assim, em decorrência dessa generalidade, entende-se que o projeto de lei pretende alcançar hospitais e maternidades



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

estabelecidas no município, independente de serem públicas ou privadas, e a esfera pública a que pertencerem.

A respeito dessa questão, é evidente que o Município não pode obrigar órgãos de outra esfera federativa, por representar flagrante ofensa ao pacto federativo, em descompasso com a ordem política e jurídica insculpida pela Constituição Federal.

Quanto à aplicação da lei aos hospitais da rede privada, observa-se também a inconstitucionalidade do projeto, por representar uma intervenção indevida na iniciativa privada.

Sobre o tema, assim prevê o art. 170, *caput*, da CRFB/88, senão vejamos:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (grifo nosso)

A Carta Magna, com tal previsão, ainda que não impeça a intervenção estatal no campo de atuação privado, veda as interferências desarrazoadas, pois, caso contrário, ao gerar encargos excessivos à iniciativa privada, poderia dificultar ou mesmo inviabilizar o setor econômico.

Corroborando o citado dispositivo constitucional, cite-se a ementa de julgado proferido pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – TJ/RS, em sede da ADI nº 70047284617, abaixo transcrito:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.890, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2011, DO MUNICÍPIO DE ALEGRETE, QUE “DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE DISPONIBILIZAR EMPACOTADORES, CONFORME O NÚMERO DE CAIXAS, OS SUPERMERCADOS QUE POSSUÍREM TRÊS (03) OU MAIS CAIXAS DE ATENDIMENTOS”. OFENSA AOS ARTS. 22, INCISO I, E 170 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, C/C OS ARTS. 8º, 13 E 157, INCISO V, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.

A Lei Municipal nº 4.890/2011, do Município de Alegrete, ao determinar que o serviço seja prestado por pessoas contratadas para esse fim (empacotadores), padece de inconstitucionalidade. Não pode o Município interferir nas relações empregatícias, o que é matéria afeta ao Direito do



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Trabalho e, portanto, de competência privativa da União. Ademais, os estabelecimentos têm autonomia para decidir como o serviço será prestado.

*O art. 1º, ao obrigar os supermercados que possuem três ou mais caixas a disponibilizarem empacotadores conforme o número de caixas, está determinando, indiretamente, a contratação de empregado para a finalidade de empacotar, disciplinando, assim, situação atinente à relação trabalhista, o que viola o artigo 22, inciso I, da Constituição Federal (dispositivo de observância obrigatória pelos Municípios, nos termos do artigo 8º da Constituição Estadual), bem como o art. 13 da Constituição do Estado. Ainda, verifica-se ofensa aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, previstos nos arts. 170 da Constituição Federal e 157 da Constituição Estadual. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA.** (ADI nº 70047284617 TJ-RS, Relator: Francisco José Moesch, Data de Julgamento: 13/08/2012, Tribunal Pleno) (grifo nosso)*

Por fim, cumpre arrematar que a proposição ao traçar deveres para instituições privadas, no sentido de obrigá-las a treinar os pais e responsáveis para prestarem os primeiros socorros aos recém-nascidos, avançou em seara de competência da União, pois legislar sobre direito civil é competência privativa da União (art. 22, I, CF/ 1988,); além de interferir na livre iniciativa, princípio norteador da ordem econômica instituída pela Constituição.

Diante do exposto, tendo em vista a inconstitucionalidade e a ilegalidade do texto do Projeto de Lei em comento, forçoso é ter que contrariar a pretensão da proponente.

IV - DA COMPETÊNCIA DAS COMISSÕES

Quanto à competência da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final o art. 70, §1º, do RICMT dispõe o seguinte:

Art. 70. Compete à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final manifestar-se sobre todos os assuntos, nos aspectos constitucional, legal, regimental e, especialmente:

(...)

§ 1º Salvo expressa disposição em contrário deste Regimento, é obrigatória a audiência da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final em todos os projetos de leis, decretos legislativos e resoluções que tramitarem pela Câmara. (grifo nosso)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

V – CONCLUSÃO:

Desse modo, a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, opina **DESFAVORAVELMENTE** pela tramitação, discussão e votação do projeto de lei em referência, tendo em vista os fundamentos ora expostos.

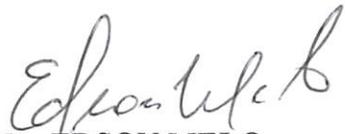
É o parecer, salvo melhor juízo.

Sala de Reunião da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, em 26 de Junho de 2019.



Ver. GRACA AMORIM
Relator
(CLJRFE)

Pelas conclusões do Relator, nos termos do art. 61, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT.



Ver. EDSON MELO
Presidente



Ver. DEOLINDO MOURA
Membro



Ver. ALUISIO SAMPAIO
Membro



Ver. LEVINO DE JESUS
Membro