



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMI Nº. 163/2022.

Teresina (PI), 14 de setembro de 2022.

Assunta: Projeto de Lei Ordinária nº 178/2022

Autor: Ver. Evandro Hidd

Ementa: "Dispõe sobre a obrigatoriedade das instituições de educação de ensino privadas estabelecidas no município de Teresina a manterem enfermaria com profissional de saúde para atendimento emergencial e primeiros socorros."

I – RELATÓRIO:

De autoria do ilustre Vereador acima identificado, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: *"Dispõe sobre a obrigatoriedade das instituições de educação de ensino privadas estabelecidas no município de Teresina a manterem enfermaria com profissional de saúde para atendimento emergencial e primeiros socorros."*

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



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

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.

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 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.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

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:

A proposição legislativa em epígrafe possui o intuito de obrigar as instituições privadas de ensino infantil, fundamental, médio e superior, em funcionamento no município de Teresina, a manterem enfermaria com profissional de saúde, de modo a prestar atendimento emergencial e de primeiros socorros.

Contudo, em que pese a louvável intenção do insigne vereador, ressalte-se que o projeto de lei em comento, ao dispor sobre matéria relacionada à esfera comercial e trabalhista, padece de inconstitucionalidade formal orgânica, tendo em vista competir privativamente à União legislar sobre direito civil, comercial e do trabalho, nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; (grifo nosso)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

No que tange à inconstitucionalidade formal orgânica, oportuno ressaltar as considerações realizadas por Luís Roberto Barroso:

A primeira possibilidade a se considerar, quanto ao vício de forma, é a denominada inconstitucionalidade orgânica, que se traduz na inobservância da regra de competência para a edição do ato (...). De outra parte, haverá inconstitucionalidade formal propriamente dita se determinada espécie normativa for produzida sem a observância do processo legislativo próprio. (BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.2006, 26-27). (grifo nosso).

Como se sabe, a CRFB/88 repartiu as competências legislativas e administrativas entre os diversos entes integrantes da federação brasileira - União, Estados, Distrito Federal e Municípios - de modo a impedir usurpações de funções, preservando o chamado Pacto Federativo.

Quanto ao tema, é válido registrar os ensinamentos de José Afonso da Silva em sua obra intitulada "Curso de Direito Constitucional Positivo", *in verbis*:

(...) a Constituição de 1988 buscou resgatar o princípio federalista e estruturou um sistema de repartição de competências que tenta refazer o equilíbrio das relações entre o poder central e os poderes estaduais e municipais. (SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 23ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p.103). (grifo nosso)

Desse modo, a organização empresarial, nela compreendidas a composição de seu corpo funcional, está regulada no Código Civil e na Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, com destaque para os arts. 442 e 444, que consagram o princípio da livre contratação de empregados. Assim, inadmissível que legislação municipal torne obrigatório aquilo que é de livre convenção, em flagrante ofensa ao art. 22, inciso I, da CRFB/88.

Portanto, depreende-se que a interferência municipal em assunto que não lhe é afeito, ao se imiscuir em questões atinentes às relações contratuais e trabalhistas firmadas entre o profissional de saúde e as instituições de ensino privadas, incorre em vício de inconstitucionalidade que obsta sua tramitação.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Ademais, observa-se que a proposição legislativa também representa 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 o julgado proferido pelo Supremo Tribunal Federal – STF, na ADI nº. 907, abaixo transcrito:

Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei estadual. Obrigatoriedade de prestação do serviço de empacotamento em supermercados.

[...]

3. Por outro lado, a Lei nº 2.130/1993, do Estado do Rio de Janeiro, padece de vício material. Isso porque a restrição ao princípio da livre iniciativa, protegido pelo art. 170, caput, da Constituição, a pretexto de proteger os consumidores, não atende ao princípio da proporcionalidade, nas suas três dimensões: (i) adequação; (ii) necessidade; e (iii) proporcionalidade em sentido estrito.

4. A providência imposta pela lei estadual é inadequada porque a simples presença de um empacotador em supermercados não é uma medida que aumente a proteção dos direitos do consumidor, mas sim uma mera conveniência em benefício dos eventuais clientes. Trata-se também de medida desnecessária, pois a obrigação de contratar um empregado ou um fornecedor de mão-de-obra exclusivamente com essa finalidade poderia ser facilmente substituída por um processo mecânico. Por fim, as sanções impostas revelam a desproporcionalidade em sentido estrito, eis que capazes de verdadeiramente falir um supermercado de pequeno ou médio porte. 5. Procedência da ação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 2.130/1993, do Estado do Rio de Janeiro, confirmando-se a liminar deferida pelo Min. Sepúlveda Pertence. (ADI 907, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-266 DIVULG 23-11-2017 PUBLIC 24-11-2017) (grifo nosso)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

No mesmo sentido, destaque-se o julgado proferido pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – TJ/RS, em sede da ADI nº 70047284617, *in verbis*:

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 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, é importante destacar que os municípios, conforme preceituam o art. 211, §2º, da CRFB/88 e o art. 223 da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, motivo pelo qual não pode o objeto do projeto em testilha se estender às instituições privadas de ensino médio e superior.

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



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

V – CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária 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