



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

**PARECER AJL/CMT N° 144/2018.**

Teresina (PI), 26 de outubro de 2018.

**Assunto:** Projeto de Lei n° 188/2018

**Autor:** Vereador Deolindo Moura

**Ementa:** “Dispõe sobre a obrigatoriedade por parte dos hospitais, públicos e privados, do registro e da comunicação imediata de recém-nascidos com síndrome de down às instituições, entidades e associações especializadas que desenvolvem atividades com pessoas com deficiência na cidade de Teresina”.

## **I – RELATÓRIO**

O insigne Vereador Deolindo Moura apresentou Projeto de Lei Ordinária que “Dispõe sobre a obrigatoriedade por parte dos hospitais, públicos e privados, do registro e da comunicação imediata de recém-nascidos com síndrome de down às instituições, entidades e associações especializadas que desenvolvem atividades com pessoas com deficiência na cidade de Teresina”.

Em justificativa, o nobre parlamentar afirma que a propositura pretende impedir o tratamento tardio e o desconhecimento dos recém-nascidos e crianças com síndrome de down, a fim de garantir o atendimento precoce, proporcionando ações para o estímulo mais rápido e maior oportunidade de desenvolvimento futuro..

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 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.**  
[...]



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

**§ 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)**

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

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 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.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, 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.

### **III – 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.

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**

Destarte, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.

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

A proposição legislativa em comento obriga os hospitais públicos e privados a realizarem o registro e comunicação de recém-nascidos com síndrome de down às instituições, entidades e associações especializadas que desenvolvem atividades com pessoas com deficiência na cidade de Teresina, estabelecendo, dessa forma, novas obrigações a esses estabelecimentos e providências concretas a serem implementadas pelo Poder Público.

Com efeito, sobre essa temática, a Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB, estabelece o seguinte:

**Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:**  
**I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;**

Destarte, depreende-se da análise dos dispositivos constitucionais elencados a adoção da Forma Federativa de Estado pela República Brasileira, com a consequente distribuição da competência legislativa entre os entes federados, vedando-se aos Estados-membros e aos Municípios a disposição de algumas matérias.

A par disso, constata-se flagrante inconstitucionalidade formal da proposição legislativa em comento, emanada do ente municipal, visto que há imposição de novas atribuições a uma parte contratual, qual seja proceder ao registro e comunicação supracitados às instituições especializadas, inserindo-se no âmbito do Direito Obrigacional e Contratual, notadamente ramos do Direito Civil, cuja competência para legislar é privativa da União.

Nesse sentido, não obstante a assistência à saúde seja livre à iniciativa privada, a intervenção do Poder Público nesta seara deve restringir-se a fiscalizar o cumprimento das obrigações assumidas contratualmente pelos hospitais privados; assegurar a transparência e clareza das informações ao consumidor, escoimando dos contratos as cláusulas abusivas;

destarte, não há óbice de ordem técnico-formal a adoção da proposição em comento.

Destarte, depreende-se da análise dos dispositivos constitucionais elencados a adoção da Forma Federativa de Estado pela República Brasileira, com a consequente distribuição da competência legislativa entre os entes federados, vedando-se aos Estados-membros e aos Municípios a disposição de algumas matérias.

A par disso, constata-se flagrante inconstitucionalidade formal da proposição legislativa em comento, emanada do ente municipal, visto que há imposição de novas atribuições a uma parte contratual, qual seja proceder ao registro e comunicação supracitados às instituições especializadas, inserindo-se no âmbito do Direito Obrigacional e Contratual, notadamente ramos do Direito Civil, cuja competência para legislar é privativa da União.



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

bem como promover a concorrência, evitando o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados.

Dessa forma, verifica-se que o legislador municipal, ao propor o projeto de lei em análise, imiscuiu-se na competência atribuída unicamente à União, com violação ao pacto federativo, incidindo, portanto, em vício de inconstitucionalidade, uma vez que o assunto abordado na proposta consiste em determinação de caráter geral.

Logo, não há nenhuma peculiaridade local que justifique o tratamento diferenciado aos hospitais da rede privada do Município de Teresina em relação àqueles instalados nas demais unidades da Federação no que diz respeito ao registro e à comunicação de recém-nascidos com qualquer alteração genética ou deficiência física permanente às instituições especializadas.

A corroborar o exposto, é oportuno citar a Ação Direta de Inconstitucionalidade do Supremo Tribunal Federal – STF – nº 1595-9/SP, a qual teve como Relator o Ministro Nelson Jobim, cuja a ementa é a seguinte:

**CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL QUE ESTABELECE A UNIVERSALIDADE DA COBERTURA POR EMPRESAS PRIVADAS NOS CONTRATOS DE SEGURO SAÚDE. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL E COMERCIAL. ART. 22, I, CF. IMPOSSIBILIDADE EM FACE DE NEGÓCIO JURÍDICO SINALAGMÁTICO.**

Noutro giro, no caso em apreço, o presente projeto, no que se refere à obrigatoriedade direcionada aos hospitais públicos, versa sobre temática inserta à reserva da administração. Assim, representa afronta ao princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 2º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - 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 A reserva de administração, O Direito, primeira parte, n. 1, jan./mar. 1990, p. 325-353, afirma o seguinte:



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

*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.*

Portanto, em razão dessa reserva, é defeso ao Poder Legislativo (ou quem exerça atipicamente a função legislativa) invadir o campo da execução de lei, próprio da Administração Pública. Noutros termos, não é possível, a pretexto de se exercer a função legislativa, a invasão do espaço da função administrativa, seja pela edição de leis de efeito concreto ou de caráter específico (destoando do caráter geral e abstrato dos atos legislativos), seja pela regulamentação legal minuciosa nos campos em que se requer maior margem de atuação da Administração – por atos abstratos ou mesmo concretos.

Deste modo, verifica-se que a reserva de administração implica um impedimento ao legislador de editar uma lei com descrição normativa excessivamente detalhada a ponto de inviabilizar o exercício da função administrativa, seja engessando indevidamente a atuação da administração pública em concreto (impedindo o exercício do poder discricionário, quando recomendável), seja por perder a lei, sem motivo justificável, seu caráter material de ato geral e abstrato, ou ainda por restringir o campo do poder regulamentar, quando esse for recomendável.

Por conseguinte, 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, invadiu a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo.

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



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

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)

Acerca da matéria, é oportuno ainda trazer à baila posicionamento do Supremo Tribunal Federal – STF que já decidiu o seguinte:

*O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride 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.*

Consequentemente, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes estatais.

Ademais, a proposta legal em apreço, ao discorrer sobre matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, incorre em inconstitucionalidade formal subjetiva, haja vista ser de iniciativa exclusiva do Prefeito e não do Vereador as leis que disponham sobre a organização e funcionamento da administração municipal, conforme verificado no presente caso, já que institui obrigações aos hospitais públicos.

Consequentemente, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes estatais.

Ademais, a proposta legal em apreço, ao discorrer sobre matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, incorre em inconstitucionalidade formal subjetiva, haja vista ser de iniciativa exclusiva do Prefeito e não do Vereador as leis que disponham



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

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:**

[...]

**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, ressaltam-se as considerações realizadas pelo administrativista Hely Lopes Meirelles:

**Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa ou privativamente à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, entre as matérias previstas nos artigos 61, § 1º, e 165 da Constituição Federal, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, da iniciativa do prefeito como Chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, 7ª ed., p. 443)**  
(grifo nosso)

A corroborar o exposto acima, destaque-se o posicionamento do STF em Agravo de Instrumento, conforme se depreende a seguir:

**Trata-se de agravo de instrumento contra decisão que negou seguimento a recurso extraordinário. O acórdão porta a seguinte ementa: “Representação por Inconstitucionalidade. Lei. 4.621/2007 do município do Rio de Janeiro. Institui a obrigatoriedade de fixação, nos asilos, abrigos de idosos, hospitais e postos de saúde do Município, de avisos de**



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

fácil e clara visualização, para eventuais reclamações a serem dirigidas à Comissão do Idoso. Vício de iniciativa. Ato de natureza, nitidamente, administrativo. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre criação, estruturação, atribuições, organização e o funcionamento da administração. Reserva legal. Infração ao princípio constitucional da separação e equilíbrio dos poderes. Inconstitucionalidade reconhecida "in totum" (fl. 44). No RE, fundado no art. 102, III, a, da Constituição, alegou-se, em suma, ofensa aos arts. 2º, 61, § 1º, II, e, e 84, VI, da mesma Carta. O agravo não merece acolhida. Isso porque a decisão atacada está em consonância com o entendimento desta Corte, no sentido de que é inconstitucional a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública. Nesse sentido, trago à colação ementa do julgamento do RE 627.255, Rel. Min. Cármen Lúcia: "RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. JULGADO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO"  
Com esse mesmo raciocínio, menciono os seguintes julgados, entre outros: ADI 2.857, Rel. Min. Joaquim Barbosa, ADIN 2.730 e ADI 2.329, Rel. Min. Cármen Lúcia, ADI 2.417, Rel. Min. Maurício Corrêa e ADI 1.275, de minha relatoria.  
Isso posto, nego seguimento ao recurso. (AI 778815 / RJ - RIO DE JANEIRO; III. Relator(A): Min. Ricardo Lewandowski; Julgamento: 25/08/2010).

Dessa forma, entende-se que a proposta legal em apreço apresentam os vícios constitucionais e legais que a maculam.

#### IV – 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 que obsta a sua normal tramitação.

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

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

#### IV - 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 que obsta a sua normal tramitação.