



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

1

PARECER AJL/CMT Nº 188/2019.

Teresina (PI), 23 de agosto de 2019.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 208/2019

Autor: Ver. Cida Santiago

Ementa: “Autoriza o Poder Executivo Municipal a instituir o banco de cabelos para criança, adolescentes e mulheres portadoras de câncer no âmbito do Município de Teresina”.

I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

De autoria da ilustre Vereadora Cida Santiago, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: “Autoriza o Poder Executivo Municipal a instituir o banco de cabelos para criança, adolescentes e mulheres portadoras de câncer no âmbito do Município de Teresina”.

Em justificativa escrita, a digníssima autora aduziu que a proposição legislativa em comento tem por objetivo de contribuir para o “tratamento e amortização dos transtornos enfrentados por crianças e adolescentes que são submetidas à quimioterapia, assim como fortalecer e recuperar a autoestima para enfrentar o câncer”.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo nova sistemática do processo legislativo e por orientação e provocação do Departamento 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:

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



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

2

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 destinada a esclarecer sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado.

§ 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.



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

3

III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito pela 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.

Observa-se, ainda, que a autora 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.

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 O PRISMA LEGAL E CONSTITUCIONAL:

A proposição legislativa em enfoque é bastante salutar, haja vista que intenta contribuir para o “tratamento e amortização dos transtornos enfrentados por crianças e adolescentes que são submetidas à quimioterapia, assim como fortalecer e recuperar a autoestima para enfrentar o câncer”, entretanto padece de vício de inconstitucionalidade, como se passa a expor.



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

4

Quanto à competência para legislar sobre a matéria, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988 estabelece, em seu art. 24, inciso XII, que essa será exercida concorrentemente pela União, Estados e Distrito Federal. Eis a sua redação:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

Entretanto, insta ressaltar que a doutrina majoritária entende que, naquilo que for demonstrado o interesse local, o Município pode legislar concorrentemente nas matérias do art. 24 da CRFB/88, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber. Tal argumento encontra respaldo no art. 30, incisos I e II, da CRFB/88 e no art. 12, inciso I, da LOM, respectivamente:

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)

Quanto ao tema, merecem destaque as considerações realizadas por Gilmar Ferreira Mendes:

A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, como melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais. (MENDES, Gilmar Ferreira. et. al. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 776) (grifo nosso)



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

5

Ademais, o art. 23, inciso II, da CRFB/88 estabelece ser competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Cumpre destacar ainda que a proteção dos direitos relativos à saúde e à assistência social é dever da coletividade e do Poder Público. Nesse sentido o disposto na Constituição Federal:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Além disso, o projeto de lei em comento está em conformidade com a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes. Senão vejamos:

Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

§ 1º O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.



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

6

§ 2º O dever do Estado não exclui o das pessoas, da família, das empresas e da sociedade.

Art. 5º São objetivos do Sistema Único de Saúde SUS:

II - a formulação de política de saúde destinada a promover, nos campos econômico e social, a observância do disposto no § 1º do art. 2º desta lei;

III - a assistência às pessoas por intermédio de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, com a realização integrada das ações assistenciais e das atividades preventivas.

Art. 6º Estão incluídas ainda no campo de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS):

II - a participação na formulação da política e na execução de ações de saneamento básico;

III - a ordenação da formação de recursos humanos na área de saúde;

VI - a formulação da política de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos e outros insumos de interesse para a saúde e a participação na sua produção;

VII - o controle e a fiscalização de serviços, produtos e substâncias de interesse para a saúde;

IX - a participação no controle e na fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;

No mesmo sentido, tem-se o disposto no art. 13, incisos XVIII e XIX, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM.

Art. 13. Ao Município compete, em comum com o Estado e a União:

XVIII - prestar serviços de atendimento à saúde da população;



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

7

XIX - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Não obstante o exposto refutar vício quanto a competência orgânica, a coima da inconstitucionalidade fulmina a proposta no que diz respeito à iniciativa para instaurar o processo legislativo.

Ocorre que o projeto em tela, ao disciplinar que o Poder Executivo Municipal a instituir no município de Teresina o Banco de Cabelos, com o objetivo de receber e distribuir gratuitamente perucas, para crianças, adolescentes e mulheres com alopecia (queda de cabelo) provocada pela quimioterapia, a partir da doação e coleta voluntária de cabelos, em bom estado de conservação (art. 1º), terminou interferindo no funcionamento da administração municipal, conferindo novas atribuições aos órgãos vinculados ao Poder Executivo, além de representar ingerência indevida nas atribuições dos servidores do ente, matérias reservadas ao Poder Executivo.

Em outros dispositivos do PL também é possível verificar a intromissão nas atribuições do Executivo:

Art. 3º. O Banco de Cabelos funcionará sob a coordenação da Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas(SEMCASPI), que fará a formação dos estoques, classificação e verificação das doações para posterior confecção e distribuição das perucas.

Art. 4º. O Poder Executivo poderá firmar convênios e parcerias com entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, bem como, com representantes da sociedade civil para a confecção das perucas, visando não onerar os cofres públicos.

Art. 5º. O Banco de Cabelos destina-se exclusivamente ao atendimento de crianças, adolescentes e mulheres comprovadamente carentes, portadoras de câncer, mediante cadastro e controle realizados por assistentes sociais e/ou servidores designados do quadro próprio do Município. Art. 6º. O Poder Executivo promoverá campanhas a fim de incentivar a doação de cabelos



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

8

prevista nesta Lei, mediante divulgação junto aos meios de comunicação local.

A partir da exposição acima, evidencia-se que a proposição acaba versando sobre organização administrativa e atribuições da administração pública municipal, matérias que são da iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal.

A propósito, a iniciativa da presente proposta era privativa do Chefe do Poder Executivo, por simetria ao que dispõem os arts. 75, § 2º, inciso III, “b”, bem como art. 102, incisos V e VI, da Constituição Estadual do Piauí:

Art. 75. A iniciativa das leis complementares e das leis ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.

§ 2º São de iniciativa privativa do Governador as leis que:

(...)

III - estabeleçam:

b) criação, estruturação, extinção e atribuições das Secretarias de Estado e demais órgãos do Poder Executivo.

Art. 102. Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

V - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

VI - dispor sobre a organização, o funcionamento, a reforma e a modernização da administração estadual, na forma da lei;



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

9

Nesse sentido, também é a previsão contida na Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, consoante o art. 51, inciso IV, bem como art. 71, inciso V, in verbis:

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; (grifei)

Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:

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

A fim de ilustrar a percepção acima, convém trazer à baila o posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal nos casos seguintes (grifos acrescidos):

Lei que verse sobre a criação e estruturação de órgãos da administração pública é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, da CF). Princípio da simetria. Afronta também ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF). Reconhecida a inconstitucionalidade de dispositivo de lei, de iniciativa parlamentar, que restringe matérias a serem publicadas no Diário Oficial do Estado por vício de natureza formal e material. [ADI 2.294, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 27-8-2014, P, DJE de 11-9-2014.]

Lei alagana 6.153, de 11-5-2000, que cria o programa de leitura de jornais e periódicos em sala de aula, a ser cumprido pelas escolas da rede oficial e particular do Estado de Alagoas. Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, II, e, da CR, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de

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



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

10

competências. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. [ADI 2.329, rel. min. Cármen Lúcia, j. 14-4-2010, P, DJE de 25-6-2010.]

A Lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da administração estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de decreto do chefe do Poder Executivo (...). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada. [ADI 2.857, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 30-8-2007, P, DJ de 30-11-2007.]

Necessário reiterar portanto que a proposta em tela afronta o princípio da separação das funções, insculpido no art. 2º, da Constituição Federal de 1988 - CRFB/88, por representar ingerência indevida na competência privativa do Poder Executivo.

Dessarte, a proposição ora analisada, sendo de origem parlamentar, representa ingerência indevida em assunto de competência exclusiva do Poder Executivo.

Diante das considerações acima expendidas, forçoso é ter que contrariar a pretensão da ilustre proponente, ante a manifesta inconstitucionalidade que acima apontada.

V- CONCLUSÃO:



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

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela 11
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.

Carlos Renê Magalhães Mascarenhas
ASSESSOR JURÍDICO LEGISLATIVO
MATRÍCULA 07971-5 CMT