

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E
REDAÇÃO FINAL

PA R E C E R

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 09/2026

Autor: Ver. Edilberto Borges - Dudu

Ementa: “Dispõe sobre orientações e treinamento básico de primeiros socorros, destinados aos pais ou responsáveis, em casos de engasgamento de recém-nascidos, a serem realizados nas maternidades e hospitais do Município de Teresina, e dá outras providências”.

Relator (a): Ver. Venâncio Cardoso

Conclusão: Parecer contrário à tramitação, discussão e votação do presente projeto de lei

I – RELATÓRIO:

O insigne Vereador apresentou Projeto de Lei que “Dispõe sobre orientações e treinamento básico de primeiros socorros, destinados aos pais ou responsáveis, em casos de engasgamento de recém-nascidos, a serem realizados nas maternidades e hospitais do Município de Teresina, e dá outras providências.”.

Justificativa anexada.

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 pelo(a) autor(a), 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(a) autor(a) 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, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

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

A proposição legislativa em enfoque estabelece orientações e treinamento básico de primeiros socorros voltados à prevenção e ao atendimento de casos de engasgamento em recém-nascidos a serem realizadas nas maternidades, hospitais e demais estabelecimentos de saúde, públicos e privados, situados no Município de Teresina (art. 1º), objetivando capacitar pais ou responsáveis para situações do cotidiano.

Embora seja louvável a iniciativa do insigne Vereador voltada à proteção integral da criança, do direito à saúde e à vida, o projeto em comento não apresenta compatibilidade com a sistemática constitucional, consoante será explanado a seguir.

Na hipótese dos autos, a proposição legislativa em tela, ao obrigar as instituições de saúde acima especificadas a prestarem orientações e ofertar treinamento a pais e responsáveis legais sobre primeiros socorros, 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.

Desse modo, vê-se que a proposição dispõe sobre atribuições de órgãos do Poder Executivo e interfere nas atribuições dos servidores públicos, com violação, portanto, ao art. 61, § 1º, inciso II, alíneas “c” e “e”, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 e, conseqüentemente, ao princípio da separação dos poderes.

Desse modo, 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, incorrendo, por esse motivo, em inconstitucionalidade formal subjetiva.



Nesse sentido, tem-se o disposto no art. 75, §2º, inciso III, alínea “b”, e art. 102, incisos V e 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. 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. (grifo nosso)

Art. 102. Compete privativamente ao Governador do Estado:

[...]

V – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual; (grifo nosso)

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)

In casu, a proposição em testilha, ao impor novas atribuições a cargo de órgãos públicos, acaba versando sobre atos concretos de gestão administrativa, o que demonstra uma ingerência indevida na esfera do Poder Executivo, violando, de modo direto, o princípio da separação dos poderes (art. 2º, CRFB/88), haja vista ser de iniciativa exclusiva do Prefeito e não do Vereador atos normativos que disponham sobre a execução de atos materiais, não podendo 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:

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.

Logo, 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, violou a prerrogativa do Chefe do Poder Executivo de análise da conveniência e oportunidade em matéria de gestão pública.

Com efeito, esse entendimento está em sintonia com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - STF no sentido de que os Poderes Legislativos e Executivos devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de desrespeito ao postulado da separação de poderes, motivo pelo qual a elaboração de norma que, de alguma forma, determina a reorganização e as atribuições de órgãos públicos pertencentes à estrutura administrativa do Município e do Estado, está reservada ao Chefe do Poder Executivo local (ADI n. 3.564/PR, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe: 13/08/2014 e RE n. 505.476 AgR/SP, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe: 06.09.2012). Nesse sentido, vejamos:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 11.750/2002 do Estado do Rio Grande do Sul. Projeto "Escotismo Escola". 3. Ofendem a competência privativa do Chefe do Executivo para iniciar o processo legislativo normas que criem atribuições para órgão da administração pública. Precedentes. 4.

Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (STF; ADI 2807; Órgão Julgador: Tribunal Pleno; Relator: Min. Gilmar Mendes; Julgamento: 03/03/2020; Publicação: 20/03/2020) (grifo nosso)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTICIONALIDADE - LEI No3.099/14, DO MUNICÍPIO DE PASSOS - INTERFERÊNCIA NO FUNCIONAMENTO



DE ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO - PROCESSO LEGISLATIVO DEFLAGRADO POR INICIATIVA PARLAMENTAR - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - CONFIGURAÇÃO - REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA. - Em decorrência do princípio da simetria, o modelo de processo legislativo federal deve ser seguido pelos Estados e Municípios, haja vista ser constituído por normas de repetição obrigatória pelos entes federados. - *A lei que dispõe acerca da organização e funcionamento de órgão vinculado à Secretaria Municipal de Saúde é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, padecendo de vício de iniciativa se sua proposição fora desencadeada pelo Poder Legislativo.* - *O art. 173 da Constituição Estadual estabelece a independência e harmonia entre os Poderes Legislativo e Executivo, sendo vedado expressamente que um deles exerça função precípua do outro, abraçada que foi pelo constituinte mineiro o princípio do freio e do contrapeso da doutrina francesa encerrada na parêmia segundo a qual "le pouvoir arrête le pouvoir" (o poder peita o poder).* - *Consoante se extrai do judicioso voto proferido pelo eminente Min. Marco Aurélio no recente julgamento da ADI 2443, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se orienta no sentido de que "[...] a intenção do legislador de conferir maior efetividade a determinado direito individual ou social não convalida o vício formal verificado na iniciativa parlamentar que ultrapassa os limites constitucionais ao reorganizar e reestruturar serviços prestados pela Administração Pública." (STF. ADI 2443, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 25/09/2014, DJe 03-11-2014) (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)

Destaque-se também os seguintes julgados proferidos pelos tribunais pátrios:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Ubatuba - Lei Municipal nº 3.480, de 14 de fevereiro de 2012 (que "Dispõe sobre a obrigatoriedade de realização do Teste do Reflexo Vermelho (teste do olhinho) por maternidades e estabelecimentos hospitalares no Município de Ubatuba") - Iniciativa parlamentar - Inadmissibilidade - Diploma que cuida de matéria administrativa (estabeleceu novas atribuições aos órgãos da administração pública) - Iniciativa privativa do Chefe do Executivo - Ofensa ao princípio da separação de poderes (artigos 5a e 144, da CE) - Violação ao artigo 25 da CE - Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0063123-55.2012.8.26.0000; Relator (a): De Santi



Ribeiro; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/09/2012; Data de Registro: 28/09/2012) (grifo nosso)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PEDRO LEOPOLDO. LEI No 3.320/2013. REALIZAÇÃO DE EXAMES MÉDICOS E ODONTOLÓGICOS NOS ALUNOS DA REDE PÚBLICA DE ENSINO. MATÉRIA RELATIVA À ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. ATRIBUIÇÕES E NA ESTRUTURAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. OFENSA AO ART. 66, INCISO III, ALÍNEAS “C” E “F” E ART. 90, INCISO XIV, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

1. A iniciativa de leis que tratam de questões atinentes à organização administrativa, notadamente acerca das atribuições e estruturação da Secretaria Municipal de Saúde, é privativa do Chefe do Poder Executivo, a teor do disposto no art. 66, inciso III, alíneas “c” e “f” c/c art. 90, inciso XIV, da Constituição Estadual - normas que se aplicam aos entes municipais em decorrência do princípio da simetria

2. Padece de vício formal de inconstitucionalidade a Lei no 3.320/13, do Município de Pedro Leopoldo, que, ao impor ao Poder Executivo a realização de exames médicos e odontológicos nos alunos da rede pública de ensino, trata de matéria afeta à organização administrativa, usurpando a competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.13.086709-6/000, Relator(a): Des.(a) Bitencourt Marcondes, Órgão Especial, julgamento em 26/02/2014, publicação da súmula em 14/03/2014) (grifo nosso)

Ação direta de inconstitucionalidade - Lei Municipal nº 9.001, de 11 de setembro de 2023, do Município de Marília, que "DISPÕE SOBRE A MODALIDADE DE AGENDAMENTO E CANCELAMENTO DE CONSULTAS MÉDICAS, EXAMES E PROCEDIMENTOS MÉDICOS PARA OS USUÁRIOS DAS UNIDADES DE SAÚDE DO MUNICÍPIO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS." - Alegação de afronta aos artigos 5º, 25, 47, II, XI, XIV e XIX, a, e 144, da Carta Paulista - Embora não tenha havido indicação, na lei, da fonte de custeio das despesas dela decorrentes, não se vislumbra ofensa ao artigo 25 da Constituição Estadual - O Supremo Tribunal Federal já decidiu que "a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro" - Não houve vício de iniciativa, porque a matéria não é da competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, mas **há manifesta violação dos princípios da separação dos poderes e da reserva da Administração, ao contrário de casos aparentemente semelhantes, julgados pelo C. Órgão Especial deste Tribunal - A lei impugnada não se limita a apresentar conceitos e diretrizes para o desenvolvimento ou a execução de política pública, mas disciplina, concretamente, o modo como a Administração deve agir para gerenciar atividades de suas unidades de**



saúde, inclusive mediante utilização de aplicativo de informática, atribuindo-lhe diversas obrigações e inevitáveis despesas - Infração dos artigos 5º, 47, II e XIV, e 144 da Constituição Estadual - De acordo com a teoria da divisibilidade das leis, em sede de controle de constitucionalidade, os dispositivos que não apresentem vício devem permanecer válidos, a não ser que não possam subsistir autonomamente, por lógica ou inutilidade, como se dá com os artigos 2º, 3º, 5º, 6º e 7º da lei impugnada - Inconstitucionalidade integral da lei - Precedentes do Órgão Especial - Pedido procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2252384-19.2023.8.26.0000; Relator (a): Silvia Rocha; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/02/2024; Data de Registro: 01/03/2024)

Ademais, cumpre registrar que o autor não delimitou os destinatários da obrigação da norma, estabelecendo que as orientações e treinamentos seriam realizados pelos estabelecimentos de saúde públicos e privados situados no município de Teresina. Desse modo, entende-se que a norma abrange, para além dos estabelecimentos de saúde públicos municipais, também os sob ordenamento de outros entes federativos (estaduais e federais), e aos quais não pode uma norma municipal obrigar.

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 os julgados proferidos pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – TJ/RS, em sede da ADI nº 70047284617, e pelo Supremo Tribunal Federal - STF quanto à violação da livre iniciativa e inconstitucionalidade de leis que obrigam o particular na prestação de serviços:



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)**

São inconstitucionais as leis que obrigam supermercados ou similares à prestação de serviços de acondicionamento ou embalagem das compras, por violação ao princípio da livre iniciativa (art. 1º, IV e art. 170 da CF/88).

STF. Plenário. ADI 907/RJ, Rel. Min. Alexandre de Moraes, red. p/ o ac. Min. Roberto Barroso, julgado em 1º/8/2017 (Info 871).

STF. Plenário. RE 839950/RS, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 24/10/2018 (repercussão geral) (Info 921).

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, inciso I, CRFB/1988); além de interferir na livre iniciativa, princípio norteador da ordem econômica instituída pela Constituição.

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



IV – CONCLUSÃO:

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

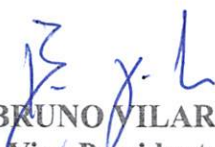
É o parecer, salvo melhor juízo.

Sala de Reunião da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação Final, em 25 de fevereiro de 2026.



Ver. VENÂNCIO CARDOSO
Relator

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



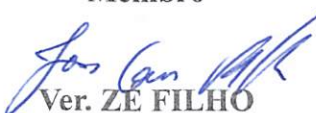
Ver. BRUNO VILARINHO
Vice-Presidente



Ver. FERNANDO LIMA
Membro



Ver. SAMUEL ALENCAR
Membro



Ver. ZE FILHO
Membro

