



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 930/2021

DATA ENTRADA: 18 de fevereiro de 2021

PROJETO DE LEI nº 8.811 de 2021

Ementa: Instituem diretrizes para a inclusão da capacitação em “Noções de Primeiros Socorros” para os funcionários das academias de ginásticas e similares localizadas no município de Caruaru.

1. Relatório

Trata-se de PARECER JÚRIDICO, apresentado à Consultoria Jurídica Legislativa e Redação de Leis, sobre o Projeto de Lei nº 8.811/2021, de autoria do Vereador Irmão Ronaldo que institui diretrizes para a Inclusão da Capacitação em “Noções de Primeiros Socorros” para os funcionários das academias de ginásticas e similares localizadas no município de Caruaru.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno.

Segundo justificativa anexa ao presente: *“A preocupação com a saúde das pessoas deve sempre ser considerada de fundamental importância. Uma sociedade somente pode ser verdadeiramente justa e saudável se o espírito de solidariedade for o alimento maior das estruturas sociais. Neste contexto, os cidadãos e as cidadãs que convivem nas grandes aglomerações urbanas, todos eles devem estar preparados para estender a mão ao próximo naquelas situações que exigem extrema celeridade no atendimento médico de emergência.*



Quantas não são as vítimas de acidentes, violências contra a integridade física, ataques cardiorrespiratórios, intoxicações, asfixias podendo até levar a óbito caso não seja tomada as medidas necessárias a tempo. O mais alarmante de todas as situações é que muitas poderiam ser facilmente evitadas caso as vítimas recebessem, em tempo hábil, o atendimento adequado que as técnicas mais simples dos primeiros socorros possibilitam como massagens cardíacas, torniquetes, imobilizações e outras técnicas de fácil execução.

Todos podem aprender as técnicas mais simples de primeiros socorros, mas poucos são aqueles que detêm o conhecimento necessário para aplicá-las em caso de necessidade. Nada mais premente, portanto, que oferecer aos funcionários das academias de ginastica treinamento para se instruírem no que diz respeito à aquisição de habilidades concernentes às mais variadas formas de primeiros socorros.

A inclusão de "Noções de Primeiros Socorros" nas academias realizadas por seus funcionários garantem uma maior segurança para com os alunos que frequentam as dependências da academia. E por meio desse projeto de lei podem-se incluir essas noções de maneira que garante o bem estar e a segurança de quem se exercita".

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos



Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalta-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa, não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação simbólica e por maioria simples, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno, *in verbis*:



Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§ 1º - Por maioria simples, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, a Câmara deliberará sobre todas as matérias, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

4. DO MÉRITO

A proposição em questão institui diretrizes para a inclusão da Capacitação em “Noções de Primeiros Socorros” para os funcionários das academias de ginásticas e similares localizadas no município de Caruaru

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

Contudo, o Projeto de Lei em questão **apresenta ilegal intervenção pública na forma de gestão da atividade privada, quando obriga a empresa em prestar curso de primeiros socorros em seu estabelecimento**, o que constitui matéria atinente ao direito de propriedade, estando, por isso, inserida no campo do direito civil, de competência legislativa exclusiva da União Federal (CF, art. 22, I).

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

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

(...)



Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Ademais, a Constituição Federal é clara ao alegar que **competete privativamente à União legislar sobre condições para o exercício de profissões**, no artigo 22, XVI.

Disciplinar obrigações para as empresas, ainda que em forma de instituição de diretrizes, gera prejuízo na forma de gerir, tanto administrativamente quanto financeiramente. Vejamos:

- Treinamentos ministrados por profissionais da saúde para os funcionários. A academia de ginástica terá que incluir na sua programação a capacitação de profissionais de saúde, ou seja, a obrigação do custo em ministrar as aulas para os seus funcionários
- O curso de "Noções Básicas de Primeiros Socorros" deverá ser ministrado por Médicos, Enfermeiros; Agentes de defesa civil, Bombeiros. O autor não deixou margem para outras possibilidades. Sabe-se que o profissional de educação física também é capacitado no atendimento de primeiros socorros, sendo plenamente possível que este também pudesse ministrar o curso, sendo o próprio funcionário da empresa, não gerando obrigação de gerar o custo em contratar outros profissionais.

Note-se que o exercício das atividades econômicas em nosso ordenamento jurídico embasa-se, dentre outros, no **princípio da livre iniciativa**, havendo limites para a intervenção do Estado na economia, sendo-lhe reservado o papel de agente normativo e regulador, nos expressos termos dos artigos 170, caput, e 174 da Constituição Federal.

Sendo assim, interferir na relação privada da forma pretendida pelo projeto é medida **que invade o livre exercício da atividade econômica**, fundamento básico da ordem econômica e financeira e da República Federativa, expressamente assegurado pela Constituição Federal, no art. 1º, IV, bem como no art. 170.

Além do mais, há a **existência de Lei regulando o assunto em âmbito estadual, incluindo o Município de Caruaru, a Lei nº 16.124/2017**, que obriga as academias de ginásticas, musculação e afins, a dispor, em local visível e adequado, de kits de primeiros socorros,



incluindo tensiômetro digital e a disponibilizar profissional de educação física capacitado em noções básicas de primeiros socorros. Vejamos:

Art. 1º Torna obrigatório às academias de ginástica, musculação e estabelecimentos análogos, disponibilizar kits de primeiros socorros, contemplando tensiômetro digital para a aferição da pressão arterial dos alunos **e a presença de profissionais de educação física capacitados em noções básicas de primeiros socorros.**

Art. 2º Os kits de primeiros socorros deverão estar em local adequado, sinalizado e desobstruído para a sua emergencial utilização, de modo facilmente acessível.

Art. 2º-A. Os estabelecimentos descritos no art. 1º ficam obrigados a instalar abrigos de proteção solar para seus professores, monitores e alunos. (Acrescido pelo art. 1º da Lei nº 16.989, de 30 de julho de 2020.)

Parágrafo único. O abrigo de que trata o caput deverá ter dimensões suficientes para a completa proteção, ser construído em material resistente, capaz de amenizar a incidência de raios solares. (Acrescido pelo art. 1º da Lei nº 16.989, de 30 de julho de 2020.)

Art. 3º O administrador da academia com auxílio de seus professores, acompanharão os prazos de validade, bem como, as condições de conservação e armazenagem dos produtos. De preferência deve ser feito de material à prova de poeira e permanecer em lugar livre de umidade.

Parágrafo único. Para efeito dessa Lei, considera-se Kit de primeiro socorros, estojo contendo: curativos; hastes de Algodão Flexíveis; algodão; Fita microporosa; atadura Elástica; uma caixa de comprimidos de ácido acetilsalicílico 500 mg; uma caixa de comprimidos de paracetamol 500 mg; Compressa de Gaze; Bolsa Térmica Gel Quente-Fria reutilizável; uma caixa de anti-histamínico; um frasco de água oxigenada; um antidiarreico; um termômetro; um par de luvas de látex descartáveis;

Art. 3º-A. Os estabelecimentos de que trata esta Lei deverão disponibilizar, durante todo o período de funcionamento, profissionais de educação física capacitados em noções básicas de primeiros socorros.

§1º Cada estabelecimento deverá contar, no mínimo, com um profissional de que trata o caput em cada turno de funcionamento.



§2º As atividades do estabelecimento deverão ser temporariamente suspensas enquanto estiverem sendo realizados os primeiros socorros.

Art. 3º-B. O descumprimento do disposto nesta Lei sujeitará o estabelecimento infrator às seguintes penalidades:

I - advertência, quando da primeira autuação; e,

II - multa, em caso de reincidência.

§ 1º A multa prevista no inciso II deste artigo será fixada entre R\$ 1.000,00 (mil reais) e R\$ 10.000,00 (dez mil reais), graduada de acordo com o porte do estabelecimento e as circunstâncias da infração.

§ 2º Os valores da multa prevista neste artigo serão atualizados, anualmente, de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, ou índice previsto em legislação federal que venha a substituí-lo.

Art. 4º Caberá ao Poder Executivo regulamentar esta Lei em todos os aspectos necessários à sua efetiva aplicação.

Percebe-se, portanto, que **já existe a obrigação de ter profissional capacitado em noções básicas de primeiros socorros nas academias de ginástica, musculação e estabelecimentos análogos**, assim a obrigação em criar cursos para capacitar profissionais que já são obrigados a serem capacitados gera um custo totalmente desnecessários às empresas. Além do que, na propositura do edil não existe a figura do educador físico, enquanto a lei estadual obriga a disponibilização dos profissionais de educação física capacitados.

Dessa forma, a existência de uma lei anterior com texto que regula o mesmo assunto do projeto de lei em questão, obsta o prosseguimento do projeto, tendo em vista que não pode haver mais de uma Lei tratando da mesma matéria. Veja-se:

LEI COMPLEMENTAR Nº 95/1998

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:



IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

Ademais, o Regimento Interno afirma que não será aceita pela Mesa Diretora a proposição que contrarie leis estaduais, conforme o artigo 124, I:

Art. 124 – Não será aceita pela Mesa proposição que:

I – **contrarie disposições** das Constituições do Brasil e do Estado de Pernambuco; **de leis federais e estaduais**, da Lei Orgânica Municipal e deste Regimento;

Dessa forma, **convém sugerir a rejeição do projeto de lei** ante o fato de não inova no sistema e, com isto, torna-se ineficaz, pois no âmbito municipal, estadual e federal já existem leis e regulamentos que tratam da matéria apresentada.

Observa-se ainda outro vício que macula o Projeto de Lei, **o artigo 5º da propositura: As despesas com a execução desta Lei correrão por conta das verbas próprias do orçamento**. Ora, clara a ingerência do Poder Legislativo no Poder Executivo, afirmando que as despesas correrão por verbas do seu orçamento.

Cabe essencialmente à Administração Pública deliberar a respeito da conveniência e da oportunidade da criação de programas, projetos e campanhas. Trata-se de atuação administrativa que é fundada em **escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder**.

Neste ínterim, se depreende que tal vício legal dissemina inconstitucionalidade e ilegalidade para o prosseguimento da tramitação, uma proposição como esta envolve toda uma estrutura administrativa para fazer *jus* à nova frente de serviço a ser desenvolvida.

Percebe-se, assim, **a implantação de e despesas para o Poder Executivo**. Ao Legislativo **cabe função de editar atos normativos de caráter geral e abstrato, devendo o Executivo gerir administrativamente o município, situação que envolve: planejar, dirigir, organizar e executar**. 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. Assim, o referido projeto, embora louvável no seu objeto, **contém vício de iniciativa**, pois cria obrigações e invade a seara do Poder Executivo.

Cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger as prioridades e a decidir a execução das atividades governamentais. As iniciativas estão reservadas no artigo 61, §1º da Constituição Federal, art. 19, §1º da Constituição do Estado e artigo 36 da Lei Orgânica do Município.

Art. 61, § 1º, CF - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

Art. 19, §1º - É da competência privativa do Governador a iniciativa das leis que disponham sobre:

I - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;



II - criação e extinção de cargos, funções, empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de despesa pública, no âmbito do Poder Executivo;

III - fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar. (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 4, de 22 de julho de 1994.)

IV - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar para a inatividade; (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 4, de 22 de julho de 1994.)

V - organização do Ministério Público, da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública;

VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública.

Art. 36 - São **de iniciativa exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Município;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

IV - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

V - fixação ou aumento de remuneração de seus servidores, respeitado, em todos os seus termos, o princípio da isonomia de vencimentos previsto na Constituição Federal.

VI – Matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos. (Emenda Organizacional nº 09/2003)

Dessa forma, a presente Consultoria Jurídica indica pela **ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto de Lei**, com fulcro nos artigos 22, XVI, 61, §1º, 170, 174 da



Constituição Federal, no artigo 19, §1º da Constituição Federal, na Lei Estadual nº 16.124/2017, na Lei Complementar 95/98, nos artigo 36 da Lei Orgânica do Município, no artigo 124, I, do Regimento Interno.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, por tudo quanto exposto, **opina pela ilegalidade e inconstitucionalidade** do Projeto de Lei nº 8.811 de 2021.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 13 de abril de 2021.

JOSÉ FERREIRA DE LIMA NETTO
CONSULTOR JURÍDICO GERAL

JOANA CARACIOLO DE MEDEIROS
TÉCNICA LEGISLATIVA – MAT. 951-1

JAQUIELE BORGES DO NASCIMENTO
ESTAGIÁRIA DE DIREITO