



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

PARECER COMISSÃO JUSTIÇA, REDAÇÃO, FINANÇAS E ORÇAMENTOS.

Projeto de Lei nº 59/23 – Autoriza o município de São Pedro a criar um núcleo de tratamento e diagnóstico de TEA e transtornos de desenvolvimento e dá outras providências

Ao analisar o Projeto de Lei em epígrafe, acompanhado das respectivas exposições de motivos, conclui-se estar devidamente amparado na legislação pertinente.

Submetido à análise jurídica e técnica, esta Comissão Permanente conclui que não há nada a opor quanto aos aspectos regimentais, da constitucionalidade, da legalidade e do mérito da matéria em estudo.

Isso posto, com a aquiescência dos demais componentes, seguindo a relatoria, emite **PARECER FAVORÁVEL** à presente proposição, julgando-a apta a ser apreciada pelo Plenário desta Edilidade.

É o parecer.

São Pedro, 12 de junho de 2023.

Sala das Comissões,



Elias Garcia Candeias
Presidente



Adriano Vitor de Oliveira
Relator

Albino Antunes
Secretário



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

PARECER JURÍDICO

Assunto: PROJETO DE LEI Nº 059/2023: AUTORIZA O MUNICÍPIO DE SÃO PEDRO A CRIAR UM NÚCLEO DE TRATAMENTO E DIAGNÓSTICO DE TEA E TRANSTORNOS DE DESENVOLVIMENTO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS

Autor: Vereador José Roberto de Moura – Dudu e Vereadora Alessandra Pisco;

I. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária, de iniciativa dos Ilustres Vereadores mencionados em epígrafe, enquanto representantes do Poder Legislativo local, que visa autorizar este Município a criar um núcleo de tratamento de diagnóstico de TEA (Transtorno de Espectro Autista) e outros transtornos de desenvolvimento, em consonância com a legislação estadual e federal correlata.

A propositura também estabelece diretrizes de instalação e funcionamento do aludido núcleo, bem como autoriza o Município a realizar convênios e termos de parceria com outras entidades a fim de realizar o propósito disposto no projeto, além de estabelecer prazo para regulamentação ao Poder Executivo.

Na justificativa apresentada pelos nobres parlamentares, em apertada síntese, aduz-se que a propositura almeja promover o acesso à saúde de qualidade para a população local através da implementação do referido núcleo de tratamento e diagnóstico de TEA e outros transtornos de desenvolvimento, que deve ser integrado por equipe multidisciplinar e implementado pela Secretaria Municipal da Saúde.

É o relatório, passo a opinar.

II. CONSIDERAÇÕES TÉCNICO-JURÍDICAS

II.1 DO VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR – MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO

Inicialmente, cumpre observar que o Município detém competência para legislar sobre a matéria ora analisada, a qual é garantida pelo artigo 30, inciso I, da Constituição Federal de 1988, bem como pelo artigo 15 da Lei Orgânica do Município de São Pedro, haja vista que se trata de assunto de interesse local.

Entretanto, no que se refere à iniciativa da propositura apresentada, há que se ponderar, com o devido respeito aos nobres Edis autores do projeto, que este possui vício de iniciativa para a deflagração do processo legislativo, porquanto delibera acerca de assuntos de gestão administrativa, bem como trata de atribuições inerentes às Secretarias Municipais.



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

Em que pese o texto legal do projeto não dispor de forma explícita, na justificativa que acompanha o presente feito é expresso que caberia à Secretaria Municipal da Saúde a implementação do referido núcleo de tratamento de TEA e outros transtornos. Aliás, mesmo que não houvesse tal indicação referente mencionada Secretaria Municipal no âmbito da justificativa apresentada, ainda assim é manifesta a destinação ao Poder Executivo das atribuições almeçadas com o feito em análise, conforme disposto no artigo 1º do projeto.

Com efeito, tal peculiaridade inerente à presente propositura faz inferir que o projeto altera a estrutura e as atribuições específicas de órgãos da Administração Pública, o que resulta em violação a disposições constitucionais e legais no que tange à iniciativa privativa do Prefeito Municipal para deflagração do processo legislativo referente a propostas com tal conteúdo e que, por consequência, fere também o princípio constitucional da separação e harmonia entre os Poderes da República.

Referido princípio encontra previsão no artigo 5º da Constituição Estadual que, em consonância com o artigo 2º da Constituição Federal, estabelece que "São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário". Tal disposição também encontra guarida no artigo 7º da Lei Orgânica Municipal.

Preleciona Celso Ribeiro Bastos: "O princípio da separação dos poderes está consagrado em nosso Código Político desde 1824. Na constituição vigente, está no art. 2º, que diz: 'São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário'. Note-se que a Lei Maior refere-se a ele ainda uma vez no seu art. 60, § 4º, III. Cuida-se aí de enunciar quais as matérias insuscetíveis de serem objeto de uma emenda constitucional, dentre elas figura 'a separação dos poderes'. É, portanto, um princípio insuprimível da nossa Constituição. Isto presta-se, sem dúvida, a revelar a importância que o constituinte lhe dispensou" (Curso de Direito Constitucional, 14ª edição, p. 302).

O artigo 47, por sua vez, discorre acerca das atribuições exclusivas do Chefe do Poder Executivo:

Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição: (...) II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual; (...) XI - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição; (...) XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo; (...) XIX - dispor, mediante decreto, sobre: (NR) a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos; (...)



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

No que diz respeito a iniciativa de leis no âmbito municipal, Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro, 2014, p. 633), disciplina que:

“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental”.

Note-se, portanto, que o rol de matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo é restritivo. A Constituição do Estado de São Paulo dispõe, em seu artigo 24:

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e 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 e nos casos previstos nesta Constituição. (...) §2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre: 1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração; 2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX; 3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União; 4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; 5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; 6 - Declarado inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal.

Embora mencione o Governador do Estado, é certo que a norma é aplicável aos Municípios, por força do disposto no artigo 144 da Constituição Estadual, razão pela qual, o chefe do Poder Executivo Municipal tem iniciativa exclusiva apenas das leis que tratam das matérias mencionadas no § 2º do artigo 47 da Constituição Bandeirante.



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

Cumpra-se observar que a Lei Orgânica do Município de São Pedro, em atenção ao princípio da Simetria e em consonância com o artigo 61, §1º, da Constituição Federal, e com o artigo 24, §2º, da Constituição do Estado de São Paulo, assim dispõe sobre a iniciativa privativa do Prefeito no que tange aos projetos de lei:

Art. 49. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - Criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, respeitada a iniciativa privativa da Câmara Municipal;

II - Servidores públicos do Poder Executivo, da Administração indireta e autarquias, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadorias;

III - Criação, estruturação e atribuições das Secretarias, e órgãos da Administração Pública; (grifo nosso)

IV - Matéria orçamentária, financeira e a que autorize abertura de créditos ou conceda auxílio e subvenções, ressalvado o que dispõe o artigo 50, inciso I, desta Lei Orgânica.

Parágrafo Único - Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado a matéria orçamentária.

Neste passo, tem-se que quando as determinações contidas em lei de iniciativa parlamentar disciplinam atos de gestão administrativa ocorre a desobediência dos limites da iniciativa parlamentar no tocante à definição de atribuições ao Poder Executivo, violando o disposto nos artigos 5º e 47, II, XIV e XIX, da Constituição Paulista, conforme já se posicionou a jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MAIRIPORÃ QUE QUESTIONA A LEI MUNICIPAL Nº 3.953, DE 17 DE SETEMBRO DE 2020, QUE "DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DE UMA CENTRAL DE ACHADOS E PERDIDOS CAP, NESTE MUNICÍPIO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS". VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. SEPARAÇÃO DE PODERES. MATÉRIA QUE SE INSERE NO ÂMBITO DA CHAMADA "RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO". ACÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE, COM EFEITOS EX TUNC. (TJSP; DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2259387-30.2020.8.26.0000; RELATOR (A): FÁBIO GOUVÊA; ÓRGÃO JULGADOR: ÓRGÃO ESPECIAL; TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO - N/A; DATA DO JULGAMENTO: 10/08/2022; DATA DE REGISTRO: 12/08/2022; V.U.)



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 7.474, DE 19 DE MAIO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS QUE INSTITUIU O PROGRAMA DE PROTEÇÃO E BEM-ESTAR DOS ANIMAIS E CRIOU O NÚCLEO DE PROTEÇÃO E BEM-ESTAR DOS ANIMAIS LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES PORQUE AO PODER EXECUTIVO CABE A CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS E SECRETARIAS, BEM COMO OS ATOS DE ADMINISTRAÇÃO - INCONSTITUCIONALIDADE VERIFICADA ACÇÃO PROCEDENTE (ADI Nº 2120697-60.2016.8.26.0000, REL. DES. FERRAZ DE ARRUDA, J. EM 05 DE OUTUBRO DE 2016)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N. 6.155/2014, DO MUNICÍPIO DE OURINHOS - LEGISLAÇÃO DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DO SERVIÇO DE 'DISQUE-VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER' DO MUNICÍPIO DE OURINHOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS - IMPOSSIBILIDADE - MATÉRIA DE CUNHO EMINENTEMENTE ADMINISTRATIVO - FUNÇÃO LEGISLATIVA DA CÂMARA DOS VEREADORES POSSUI CARÁTER GENÉRICO E ABSTRATO - OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO MUNICIPAL USURPADA - ACÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE, PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI (ADI Nº 2000372-90.2015.8.26.0000, RELATOR DESEMBARGADOR ADEMIR BENEDITO).

Também já decidiu assim o STF acerca do tema:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 2. ARTIGOS 238 E 239 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. 3. LEI ESTADUAL N. 9.726/1992. 4. CRIAÇÃO DO CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. 5. O ART. 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA "A" DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, PREVÊ RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA CRIAÇÃO E EXTINÇÃO DE MINISTÉRIOS E ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 6. É FIRME A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE ORIENTADA PELO PRINCÍPIO DA SIMETRIA DE QUE CABE AO GOVERNADOR DO ESTADO A INICIATIVA DE LEI PARA CRIAÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DE SECRETARIAS E DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 7. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, POIS O PROCESSO LEGISLATIVO OCORREU SEM A PARTICIPAÇÃO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. 8. ACÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. (ADI 821, RELATOR(A): MIN. GILMAR MENDES, TRIBUNAL PLENO,



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

JULGADO EM 02/09/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE-239 DIVULG 25-11-2015 PUBLIC26-11-2015)

Conforme se depreende dos julgados acima, prevalece o entendimento de que viola o princípio da separação dos Poderes a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre a criação e extinção das Secretarias e órgãos da administração pública, vez que se entende que tal medida ofende o artigo 47, II e XIV, da Constituição Estadual, porquanto prevê diversas atribuições ao Poder Executivo Municipal em detrimento da competência privativa do Prefeito quanto a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades que lhes são inerentes.

Destarte, ao disciplinar sobre a criação do núcleo em questão, a lei acaba interferindo de forma indevida na seara destinada ao Poder Executivo por força do ordenamento jurídico vigente, porquanto diz respeito à sua auto-organização e atribuições das Secretarias que dele fazem parte, representando ofensa princípio constitucional da separação e harmonia entre os Poderes.

Ainda que se argumente que as disposições contidas na propositura seriam desprovidas de teor vinculativo da norma ao Poder Executivo, sob o pretexto de mormente autoriza-lo a instituir as obrigações ali previstas, tem-se, contudo, que tal prática vem sendo desaprovada pela jurisprudência, que a compreende inconstitucional por se inferir que ne verdade se cuida de criação de encargos para o Governo Municipal, usurpando sua competência material.

Neste sentido:

"LEIS AUTORIZATIVAS – INCONSTITUCIONALIDADE - SE UMA LEI FIXA O QUE É PRÓPRIO DA CONSTITUIÇÃO FIXAR, PRETENDENDO DETERMINAR OU AUTORIZAR UM PODER CONSTITUÍDO NO ÂMBITO DE SUA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL, ESSA LEI É INCONSTITUCIONAL. — NÃO SÓ INÓCUA OU REBARBATIVA, — PORQUE ESTATUI O QUE SÓ O CONSTITUINTE PODE ESTATUIR O PODER DE AUTORIZAR IMPLICA O DE NÃO AUTORIZAR, SENDO, AMBOS, FRENTE E VERSO DA MESMA COMPETÊNCIA - AS LEIS AUTORIZATIVAS SÃO INCONSTITUCIONAIS POR VICIO FORMAL DE INICIATIVA, POR USURPAREM A COMPETÊNCIA MATERIAL DO PODER EXECUTIVO E POR FERIREM O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES.

VÍCIO DE INICIATIVA QUE NÃO MAIS PODE SER CONSIDERADO SANADO PELA SANÇÃO DO PREFEITO - Cancelamento da Súmula 5, do Colendo Supremo Tribunal Federal. LEI MUNICIPAL QUE, DEMAIS IMPÕE INDEVIDO AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA SEM A



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

Mais uma vez o projeto de iniciativa parlamentar representa indevida ingerência do Poder Legislativo em atividade própria do Poder Executivo e caracteriza intervenção na condução superior da Administração Pública.

E isto porque prevalece na jurisprudência, em especial à do Supremo Tribunal Federal, que compete, com exclusividade, ao chefe do Poder Executivo examinar a conveniência e a oportunidade para desempenho das atividades legislativas e regulamentares que lhe são inerentes, que assim já se posicionou:

OFENDE OS ARTS. 2º E 84, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL NORMA DE LEGISLAÇÃO ESTADUAL QUE ESTABELECE PRAZO PARA O CHEFE DO PODER EXECUTIVO APRESENTAR A REGULAMENTAÇÃO DE DISPOSIÇÕES LEGAIS. EXEMPLO: ART. 9º O CHEFE DO PODER EXECUTIVO REGULAMENTARÁ A MATÉRIA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL NO PRAZO DE 90 DIAS. ESSA PREVISÃO É INCONSTITUCIONAL. STF. PLENÁRIO. ADI 4728/DF, REL. MIN. ROSA WEBER, JULGADO EM 12/11/2021 (INFO 1037).

Em suma, por todas as razões acima elencadas, em que pese a louvável finalidade do projeto de lei em análise, entendo, *data máxima venia*, que a propositura apresenta vícios insanáveis no que tange à sua iniciativa, conforme disciplina o ordenamento jurídico vigente.

II.2 DA EXISTÊNCIA DE VÍCIO DE TÉCNICA LEGISLATIVA (LC Nº 95/1998) EM RELAÇÃO AO ARTIGO 6º.

Analisando-se o projeto em tela, é possível verificar que este contém vício de técnica legislativa em relação à parte final do art. 6º, no trecho abaixo grifado:

Art. 5º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação. revogadas todas as disposições em contrário. (Grifou-se).

De acordo com a norma do art. 9º da LC 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis no processo legislativo federal, aplicável, também, aos processos legislativos municipais, as leis em geral devem ar expressamente os dispositivos legais revogados:

Art. 9º A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas. (Grifou-se)

Assim, a expressão comumente utilizada no sentido de "revogam-se as disposições em contrário" deve ser evitada por não trazer utilidade ao texto normativo, visto que quando uma norma nova entra em vigor, não especificando expressamente eventuais dispositivos revogados, ela já estará revogando, tacitamente, toda e qualquer