



Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Matéria: Projeto de Lei Ordinária nº 1539/2024

Ementa: INSTITUI A POLÍTICA MUNICIPAL PARA ACOMPANHAMENTO INTEGRAL DE ALUNOS COM DISLEXIA, TRANSTORNO DO DEFICIT DE ATENÇÃO COM HIPERATIVIDADE - TDAH, ALTAS HABILIDADES OU OUTROS TRANSTORNOS DE APRENDIZAGEM E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Autoria: Ronaldo Tannús

Relatoria: Jair Ferraz

I - RELATÓRIO

A presente propositura de autoria do Vereador Ronaldo Tannús, que INSTITUI A POLÍTICA MUNICIPAL PARA ACOMPANHAMENTO INTEGRAL DE ALUNOS COM DISLEXIA, TRANSTORNO DO DEFICIT DE ATENÇÃO COM HIPERATIVIDADE - TDAH, ALTAS HABILIDADES OU OUTROS TRANSTORNOS DE APRENDIZAGEM E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS., tramita neste Poder Legislativo e encontra-se nesta Comissão atendendo as normas estabelecidas no Regimento Interno deste Poder Legislativo, com a finalidade de que seja elaborado parecer sobre a matéria.

É o Relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

O parecer é o pronunciamento de comissão, de caráter opinativo, sobre matéria sujeita a seu exame nos termos do artigo 134 do Regimento Interno (Resolução 031/2002).

Nos termos do inciso I do artigo 94 da Resolução supra, cabe às comissões, em razão de sua competência ou da finalidade de sua constituição apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles emitir parecer.

Assim, são atribuições da Comissão de Legislação, Justiça e Redação nos termos do inciso IV do artigo 102 do Regimento Interno, a saber:

“Art. 102 - A competência de cada Comissão Permanente decorre da matéria compreendida em sua denominação incumbindo, especificamente:

(...)

IV - Legislação, Justiça e Redação:





Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

- a) aspectos jurídico constitucional, legal e regimental das proposições, para efeito de admissibilidade e tramitação;
- b) adequação de proposições às normas legais e regimentais;
- c) redação final e proposição;
- d) análise de legalidade na publicidade dos atos oficiais;
- e) manifestar-se em recursos previstos neste Regimento. (grifos nossos)

A proposta não reúne condições de prosseguir em tramitação porque determina ao Executivo a prática de ato concreto de administração, violando o princípio da independência e harmonia entre os poderes.

Dessa forma, torna-se importante mencionar que entre os princípios constitucionais, um dos que vem apresentando previsão permanente nas Constituições Republicanas é o da independência e harmonia dos Poderes, expressamente estabelecido no art. 2º da atual Carta Magna, veja-se *“in verbis”*:

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Ao organizarem-se, portanto, Estados-membros e Municípios estão obrigados a reproduzir em suas Leis Maiores o princípio da separação dos Poderes, bem como a efetivamente respeitá-lo no exercício de suas competências.

A proposição apresentada viola o princípio da separação dos Poderes. Com efeito, é vedado ao Poder Legislativo a iniciativa de matéria tipicamente administrativa, versando sobre a criação e organização dos órgãos e serviços da administração pública.

Eis o ensinamento de Hely Lopes Meirelles:

“A atribuição típica e predominante da Câmara é a ‘normativa’, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas





Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração. (...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

(...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental' (grifo nosso, em "Direito Municipal Brasileiro", Malheiros, 1993, págs. 438/439).

Medidas administrativas apenas podem ser indicadas pelo Legislativo ao Executivo tão-somente a título de colaboração.

Em comentário ao art. 84, VI, da Constituição Federal, que trata da competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública, Ives Gandra Martins assim se pronuncia:

"Na competência principal está a de dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Pública Federal. A organização é o pré-requisito para o funcionamento - ou o bom funcionamento - da Administração Federal. Para cuidar de ambos, outorgou o constituinte, quanto às leis, competência privativa para dar início ao processo legislativo, e reiterou o seu direito de dispor sobre





Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

os dois fundamentos da Administração Pública. A lei decorrente de sua iniciativa servir-lhe-á de limite para o exercício de suas atribuições" (op. cit., v. 4, t. II, pág. 287).

Compete apenas ao Chefe do Executivo, enquanto responsável pela organização administrativa a instituição de programas. Nesse sentido, a jurisprudência do TJRS:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL DETERMINANDO A OBRIGAÇÃO A CRIAÇÃO DE SERVIÇO DE RECOLHIMENTO GRATUITO DE MATERIAIS EM DESUSO. VÍCIO DE INICIATIVA. INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ARTIGOS 8º, 60, II, D, 82, III E VII, E 154, I E II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM PREVISÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA SUFICIENTE. INCONSTITUCIONALIDADE CARACTERIZADA. Reconhecida a inconstitucionalidade de Lei Municipal originada da Câmara Municipal de Vereadores determinando a criação de serviço de recolhimento gratuito de materiais em desuso (móveis, eletrodomésticos, etc.), uma vez que é de competência privativa do Prefeito Municipal a criação de leis que disponham sobre a estruturação da Administração Pública e as atribuições de seus órgãos, nos termos dos artigos 60, II, d e 82, III e VII, da Constituição Estadual, os quais reproduzem normas contidas da Constituição Federal. Ofensa também caracterizada em relação ao artigo 154, I e II, da Constituição Estadual, porquanto a implementação do disposto na norma impugnada implica em evidente aumento de gasto por parte da Administração sem que, contudo, haja a respectiva previsão orçamentária. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70062437777, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Iris Helena Medeiros... Nogueira, Julgado em 06/04/2015).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 4.273/2015, DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU, QUE INSTITUI O BANCO DE REGISTRO DE DOADORES DE SANGUE. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES À SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. MATÉRIA SOBRE A QUAL COMPETE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LEGISLAR PRIVATIVAMENTE.





Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, lei municipal proposta pelo Poder Legislativo que, ao instituir banco de registro de doadores de sangue, cria atribuições à Secretaria Municipal de Saúde, **porquanto são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública (art. 60, inc. II, alínea "d", da Constituição Estadual)**. Por conseguinte, também resta caracterizada ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos arts. 8º, caput, e 10 da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70068415397, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 17/10/2016).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 3.032/2010 DO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ/RS. **CRIAÇÃO DE BANCO DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO, MÓVEIS E UTENSÍLIOS DOMÉSTICOS. MATÉRIA ATINENTE AO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. PROJETO APRESENTADO POR VEREADOR. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA.** Sobre o processo legislativo na esfera jurídica da União, o artigo 84, inciso VI, letra "a" da Constituição Federal atribui competência privativa ao Presidente da República, para dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. Por simetria, a regra se aplica aos Estados e aos Municípios. **Assim, por tratar de matéria atinente ao funcionamento da administração municipal - criação de banco de materiais de construção, móveis, utensílios domésticos no âmbito do Município de Gravataí - e por ter sido apresentada por iniciativa do Poder Legislativo, padece de vício formal a Lei nº3.032/2010, do Município de Gravataí/RS. AÇÃO PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70040358459, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 23/05/2011).¹(grifos nossos)

Ainda neste mesmo diapasão:





Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE EXTREMA - INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA MÉDICO DA ESCOLA - MUNICÍPIO DE EXTREMA - VÍCIO FORMAL - INICIATIVA - AUMENTO DE DESPESAS - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INCONSTITUCIONALIDADE ACOLHIDA.

- Implica em violação ao princípio da harmonia e independência dos poderes, no âmbito do Município, e, conseqüentemente, em inconstitucionalidade, a edição, por iniciativa da Câmara Municipal de Vereadores, de Lei que dispõe sobre a criação do Programa Médico da Escola, em decorrência da **nítida invasão de competência atribuída ao Executivo, a quem cabe a função precípua da administração municipal.**

- A instituição do Programa Médico da Escola requer gastos com unidades móveis, equipamentos e contratação de pessoal capacitado para sua execução, o que implica em criação de despesas para o Município, sem que haja indicação da fonte de custeio. (Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.0000.14.045649-2/000 0456492-22.2014.8.13.000(2), Relator (a): Des.(a) Silas Vieira, data de julgamento: 25/03/2015, data da publicação: 18/09/2015 (g.n)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.055/2019, DO MUNICÍPIO DE SANTANA DA BOA VISTA. CONTROLE DE NATALIDADE DE CÃES E GATOS. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. 1. Lei nº 3.055/2019, do Município de Santana da Boa Vista, que **dispõe sobre Política Municipal de controle de natalidade de cães e gatos.** 2. A lei impugnada cria atribuições para órgão do Município responsável pelo controle de zoonoses e para a Secretaria de Saúde, **além de dispor sobre como a Administração Municipal deverá executar a política pública, interferindo na organização e infraestrutura do Executivo Municipal,** em desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos arts. 60, II, "d", e 82, II, III e VII, da CE/89. **Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal verificada. 3. Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes no âmbito municipal,** consagrado no art. 10, e aplicável aos municípios por força do art. 8º, ambos da CE/89. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083999763,





Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 03-07-2020) (g.n)

Ressaltamos por oportuno, que a matéria em análise cria serviços para as Secretarias de Educação e Saúde conforme previsto nos artigos 3º e 4º, sendo de competência privativa do prefeito nos termos do artigo 28, "f" da lei orgânica. Neste sentido, prevê a jurisprudência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE CANOINHAS. INSTITUIÇÃO DE PESQUISA DE SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS PÚBLICOS PRESTADOS PELA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. **NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE COMPETÊNCIAS E IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. OFENSA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL** E À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. VIOLAÇÃO À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO E AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. DISPOSIÇÕES DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. MÁCULA DE GÊNESE DO PROCESSO LEGISLATIVO. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DESTE AREÓPAGO. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, COM EFEITOS EX TUNC, DA LEI MUNICIPAL N. 6.143/2017, POR VÍCIO DE INICIATIVA. (TJSC, Direta de Inconstitucionalidade n. 4004161-15.2018.8.24.0000, da Capital, rel. José Carlos Carstens Köhler, Órgão Especial, j. 21-08-2019). (Grifos nossos)

DIREITO CONSTITUCIONAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N. 6.724/2016, DO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA, QUE "institui medidas de prevenção e combate ao Aedes aegypti" - ATRIBUIÇÃO DE FUNÇÕES a ÓRGÃO MUNICIPAL - LEI PROMULGADA PELO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL - VÍCIO DE INICIATIVA - LEI QUE INTERFERE NAS ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃO MUNICIPAL - INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO - VIOLAÇÃO AOS ARTS. 32, 50, § 2º, III, E 71, I II E IV, DA CE/89 - ACOLHIMENTO - ORIENTAÇÃO DO STF - INCONSTITUCIONALIDADE CONFIGURADA - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. Lei de iniciativa do Poder Legislativo municipal que estabelece obrigações a órgão municipal possui incompatibilidade vertical com a Constituição Estadual, pois, à luz do princípio da simetria e conforme entendimento do STF, **as atribuições dos órgãos da Administração Pública devem ser tratadas em lei de iniciativa**





Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

reservada ao Chefe do Poder Executivo. (TJSC, Direta de Inconstitucionalidade n. 4005520-68.2016.8.24.0000, de Criciúma, rel. Monteiro Rocha, Órgão Especial, j. 03-04-2019). (g.n)”²

Como se vê, não cabe por iniciativa do legislativo estabelecer ou impor obrigações administrativas ao Poder Executivo, por violar o princípio constitucional da separação dos poderes, por ser de competência privativa do prefeito a iniciativa da matéria e ainda, no presente caso, há violação ao disposto no artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois gera despesas ao Executivo sem a devida previsão orçamentária, bem como artigo 113 do ADCT.

O mero fato de gerar novas despesas não torna o projeto ilegal, o que o torna é a ausência do documento do impacto orçamentário.

Para instituição de programas deve haver previsão no PPA, LDO e LOA o que não vislumbramos no caso em análise.

O artigo 113 do ADCT instituído pela Emenda Constitucional nº 95 de 2016 determina: **A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.**

Neste sentido é a jurisprudência, a saber:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR DO MUNICÍPIO DE MORRO DA FUMAÇA/SC. PREVISÃO DE ISENÇÃO FISCAL PARA PORTADORES DE DETERMINADAS DOENÇAS. ALEGADO VÍCIO DE INICIATIVA. INSUBSISTÊNCIA. INICIATIVA CONCORRENTE DO PODER LEGISLATIVO E EXECUTIVO PARA PROPOR NORMAS DE DIREITO TRIBUTÁRIO. EXEGESE DA TESE DE REPERCUSSÃO GERAL N. 682/STF. APONTADA TRANSGRESSÃO A PRECEITO DE RESPONSABILIDADE FISCAL. SUBSISTÊNCIA. **DESRESPEITO AO DISPOSTO NO ARTIGO 113, DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE ESTUDO DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. NORMA CONSTITUCIONAL FEDERAL DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. APLICABILIDADE A TODOS OS NÍVEIS FEDERATIVOS. PRECEDENTE DO STF (ADI N. 5.816). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CONFIGURADA. ACÇÃO JULGADA PROCEDENTE.**

"A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou





Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos." (STF, ADI 5816, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 25-11-2019 PUBLIC 26-11-2019)

(TJSC, Direta de Inconstitucionalidade (Órgão Especial) n. 5009213-38.2019.8.24.0000, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Denise Volpato, Órgão Especial, j. 19-08-2020). (grifos nossos).

Concluindo, observamos por todo o exposto que se torna inviável a tramitação do Projeto de Lei Municipal.

Cabe registrar que essa matéria já foi protocolada nesta Casa de Leis pelo Vereador Raphael Leles, projeto este sob o n.º 587/2021 que "DISPUNHA SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE IDENTIFICAÇÃO E ACOMPANHAMENTO INTEGRAL PARA EDUCANDOS COM DISLEXIA OU TRANSTORNO DO DÉFICIT DE ATENÇÃO COM HIPERATIVIDADE (TDAH) OU OUTROS TRANSTORNOS DE APRENDIZAGEM NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO", o qual recebeu parecer contrário nos mesmos moldes.

Cumprе esclarecer, conclusivamente, que todo o exposto trata-se de parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

"O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador." (grifos nossos *in* Mandado de Segurança n.º 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello - STF.)

Este é o parecer, s.m.j.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, do ponto de vista dos aspectos jurídico





Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

constitucional, legal e regimental da proposição, para efeito de admissibilidade e tramitação, **conclui-se pela rejeição da tramitação** do projeto de lei nos termos do §1º do artigo 134 do Regimento Interno.

Sala das Comissões, 02 de abril de 2024

Jair Ferraz
Relator

