



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

De: Assessoria Técnica e Jurídica – Rosimeire Cássia Cascardo Werneck – Consultor Jurídico

Para: Vereador(a) _____ – Relator do Projeto de Lei 114/2022, que dispõe sobre a disponibilização de tampões ou fones de ouvido para as crianças com Transtorno do Espectro Autista – TEA

Parecer nº 355/2022

I.Consulta

01. Refere-se ao Projeto de Lei 114/2022, de autoria parlamentar, que dispõe sobre a disponibilização de tampões ou fones de ouvido para as crianças com Transtorno do Espectro Autista – TEA pelos hospitais públicos e privados localizados no Município.

II. Análise Jurídica

02. Em matéria legislativa, a Constituição Federal confere aos municípios a parcela de competência para tratar de assuntos afetos ao *interesse local*, art. 30, I, da Constituição Federal.

03. Conquanto não haja uma enumeração constitucional taxativa do que venham a ser os denominados “*assuntos de interesse local*”, é válido dizer que os assuntos afetos à competência do Município poderão ser identificados a partir do pressuposto de que a matéria tem predominância na esfera local, sob pena de o Município exorbitar da competência que constitucionalmente lhe resta assegurada.

04. Identificado que o objeto da proposta se insere na parcela de competência reservada ao ente municipal, avança-se à fase de elaboração do processo legislativo propriamente dito, guardada observância às modalidades taxativamente enumeradas no art. 59 e incisos, da CF, a saber: *emenda à Constituição; lei complementar; lei ordinária; lei delegada; medida provisória; decreto legislativo e resolução.*



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

05. Ainda nesse contexto, a Constituição da República, ao disciplinar o *processo legislativo* o trata como matéria de ordem pública, até porque, pois o desrespeito às cláusulas de reserva da iniciativa, se traduz em uma vicissitude grave, capaz de abalar a integridade da norma.

06. Com efeito, além da observância das regras de competência aludidas na Constituição da República, o processo legislativo se submete à demonstração do interesse e da finalidade pública e dos respectivos benefícios advindos à coletividade que a iniciativa proporcionará.

07. No que diz respeito à motivação que justifica a matéria, a proposta informa o seguinte:

“Um dos sintomas mais conhecidos das pessoas autistas é a hipersensibilidade sensorial de processar estímulos, podendo inclusive ser a causa de certos comportamentos difíceis. Por causa do excesso de estímulo, a pessoa pode se sentir mais ansiosa, irritada, sensível ou nervosa e reagir a esses incômodos. Assim, ao disponibilizarmos tampões ou fones de ouvido descartáveis que isolem os ruídos excessivos, como os que são presentes nas salas de espera de hospitais públicos de nosso município, iremos auxiliar às crianças que possuem o transtorno a se sentirem mais seguras e confortáveis”.

08. Ocorre que, não obstante a preocupação da subscritora da matéria com o bem estar e a saúde das crianças que possuem o TEA – Transtorno do Espectro Autista, é salutar destacarmos que o presente projeto invade o critério de repartição de *competência*, já que sugere novas obrigações a órgãos pertencente à estrutura da Administração.

09. Vale ressaltar que de acordo com o ordenamento constitucional vigente, os projetos relacionados à criação, à estruturação e às atribuições dos órgãos e repartições que integram a Administração Direta são reservados à iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo. A tarefa do Executivo, não se esgota, portanto, na simples capacidade de iniciar o projeto, restando-lhe também consignada a delimitação das atribuições, obrigações, responsabilidade e serviços que deverão ser prestados na esfera da atuação de cada repartição pública.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

10. Sobre o tema, corroborando com o raciocínio acima, transcrevemos excerto de ementa de precedente julgado em sede de ADI, perante o Supremo Tribunal Federal:

[...] 3. É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao Chefe daquele poder. Os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, inciso II, da Carta Magna. 4. Ação direta de inconstitucionalidade de que se conhece parcialmente e que se julga, na parte de que se conhece, procedente. ADI. 179 – RG. Relator: Ministro Dias Toffoli. Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Em 19/02/2014 <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5530244>

11. Mais adiante, restou salientado no referido julgado:

[...] pelo modelo federal, ao Poder Executivo incumbe precipuamente a administração, afigurando-se indiscutível a inconstitucionalidade dos dispositivos apontados, os quais, conforme se pode verificar, quer pela imposição de providências tipicamente administrativas, quer pelo estabelecimento da obrigação de apresentação de projetos de lei, quer, principalmente pela aposição de prazos e um e outro, constituem autêntico “Plano de Governo” e, que, como tais, atingem aquele mínimo do qual não poderia ir o constituinte estadual. Assim, como se vê, o que na realidade se impôs nos dispositivos impugnados foi um amplíssimo Plano de Governo e, o que é mais grave e inviabilizador da atuação administrativa, com prazos curtíssimos, que, à evidência, não têm condições de ser cumprido sem que para tal se distraia poderosíssima parcela, senão a quase totalidade, da Administração, inviabilizando-a. Daí porque terem as indigitadas normas extrapolando aquele mínimo além do qual, no resguardo da independência e harmonia entre Poderes, não poderia ir o Constituinte Estadual, sendo em consequência, inconstitucionais”.

12. Em fase conclusiva, adverte o relator:

A Carta Política, ao estabelecer a competência de cada um dos poderes instituídos, confiou ao chefe do Poder Executivo a função de chefe de governo e de direção superior da Administração Pública.

...



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

Direção superior significa definir os rumos, as metas e o modo de consecução dos objetivos impostos à Administração, na busca última de satisfação do interesse público. Essa se pauta, com as ressalvas legais e tendo em vista as limitações financeira do Estado, por um critério discricionário, comumente definido pelos aspectos da oportunidade e da conveniência.

Se, pela doutrina, os atos administrativos se sujeitam à avaliação discricionária do administrador, ao administrador maior do ente federado – o chefe do Poder Executivo – é deferida a apreciação da conveniência e da oportunidade da apresentação de projetos de lei, bem como da definição dos seus conteúdos iniciais, atinentes à gestão da Administração Pública.

Nesse passo, qualquer tentativa do Poder Legislativo i) de estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da constituição estadual; ou ii) de definir previamente os seus conteúdos, é inconstitucional, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao chefe daquele poder. ADI. 179 – RG. Relator: Ministro Dias Toffoli. Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Em 19/02/2014 <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5530244>

13. Ainda cabe um parêntese para ressaltarmos que o exercício da competência de gestão da Administração, seja na esfera municipal, estadual, distrital ou federal, compete ao chefe de seu respectivo Poder Executivo, no caso, ao Chefe do Poder Executivo, a quem, num juízo de conveniência e oportunidade, compete avaliar se o tema de sua alçada é oportuno ou não. Nesse sentido, o julgado abaixo descrito é bastante ilustrativo:

É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao Chefe daquele poder. Os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84,



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

inciso II, da Carta Magna 4. Ação direta de inconstitucionalidade de que se conhece parcialmente e que se julga, na parte de que se conhece, procedente. Consulta ADIN 1949.

https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%201949%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true

14. No caso, também se faz importante observarmos que à Câmara Municipal compete a edição de preceitos de ordem *abstratas, gerais e obrigatórias*. Esta é a função específica do Poder Legislativo Municipal, bem diferente da função entregue ao Executivo consistente na prática de atos *concretos* de administração. Daí não se permitir que a Câmara passe a intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, mormente quando a matéria se insere entre o rol de competência entregue privativamente e exclusivamente àquele que detém o poder de gerenciamento da Administração, no caso específico o Chefe do Executivo Municipal, sob pena de interferência e ingerência de um poder sobre o outro e flagrante desrespeito aos preceitos do art. 2º da Constituição Federal, que descreve a independência funcional entre os três poderes. Portanto, não nos parece que a proposta em si se apresentaria ajustada aos ditames constitucionais.

15. Outrossim, deveras importante registrarmos que um processo legislativo, que é responsável pela formação das espécies normativas abstratas, engloba um trâmite a ser observado, sob pena de o projeto vir a ser inconstitucional. Segundo prestigiada doutrina, podemos resumir que um processo legislativo compreende três fases distintas: introdutória, na qual ocorre a *iniciativa* do projeto; constitutiva, envolvendo a discussão, votação, aprovação e sanção e por último a fase complementar, formada pela promulgação e publicação da norma. (NOVELINO. Marcelo. Manual de Direito Constitucional. Ed. Método. São Paulo. 9ª ed. 2014. p: 814).

16. Assim, a matéria tratada na presente iniciativa, por se referir à atividade concreta e meritória da Administração, reclama análise exclusiva do chefe do Poder Executivo, e independe da anuência do Legislativo local, até porque, consoante fontes jurídicas, os típicos atos de gestão dos organismos que compõem a Administração Municipal, se concentram na esfera da competência reservada ao gestor, que no âmbito de um Município seria o Prefeito.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

17. Não bastasse o fato de a matéria se desviar dos princípios que devem orientar uma proposta legislativa, é fato que o alcance dos objetivos visados pela proposta envolveria novas despesas para o erário, demandando a observância dos ditames constitucionais que estabelece as condições para a criação de projetos e programas que decorram na assunção de compromissos financeiros para o Município, assim como a demonstração do atendimento das diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que não restou atendido neste expediente legislativo.

III. Conclusão

18. Desse modo, uma vez constatado que o projeto interfere no âmbito da atuação e das atribuições privativamente reservadas ao Poder Executivo, entendemos que a proposta carrega uma nulidade insanável, em virtude de que viola preceitos de ordem pública, (princípio da separação dos poderes, inserto no art. 2º da Constituição da República), do mesmo modo que nega observância ao preceito enumerado no inciso IV do art. 45 da Lei Orgânica Municipal, razão pela qual o presente entendimento é pela inconstitucionalidade do projeto.

19. Estas são as considerações pertinentes à consulta, que submetemos aos pares desta Casa Legislativa