



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon
Estado do Paraná

PARECER JURÍDICO
PROJETO DE LEI Nº 30/2018

Impossibilidade de o parlamento deflagrar o processo legislativo que dispõe sobre os expedientes do Poder Executivo Municipal, em especial, sobre a implantação de assistência psicopedagógica e social. Vício de Iniciativa reconhecido. Posicionamento jurisprudencial pela inconstitucionalidade.

Foi encaminhado o presente projeto de lei (30/2018), pela Comissão de Justiça e Redação, com o objetivo de verificar se o mesmo cumpre os requisitos legais.

A matéria vem abordada através de Lei Ordinária, e a iniciativa é do Poder Legislativo.

A mensagem de exposição de motivos justifica a proposição nos seguintes termos: “A questão que se pretende ver equacionada com a apresentação deste projeto é, portanto, a de como garantir, aos educandos, assistência especializada, e ao corpo docente e à própria instituição, capacitação para diagnosticar, acompanhar e encaminhar as diferentes situações e graus de dificuldade de aprendizagem do alunado, já que distúrbios de atenção e memória, padrão sensorial diferenciado, dislexia e até perturbações emocionais ou psíquicas, notadamente vindas através do “bullying”, dentre outros, são evidentemente denunciados pelo baixo desempenho na vida escolar”.

Inicialmente, há de se observar às atribuições do Poder Legislativo, logo, é importante colacionar a doutrina de Hely Lopes Meirelles, o qual com propriedade aborda estas funções:

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 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 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 prefeito¹.

Na mesma obra o autor menciona o destinatário da norma elaborada pelo Poder Legislativo:

Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração.²

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, 16ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2008. Pág. 617/618.

² Ibid., Pág. 618.



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon *Estado do Paraná*

Em que pese à impossibilidade de criar normas concretas para o bem estar da população existem mecanismos que podem ajudar na tarefa do Poder Executivo, corroborando nas políticas públicas.

De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito adjuvanti causa, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial.³

Como já abordado acima, quando a matéria versa sobre políticas públicas, normas de execução orçamentária ou serviços para a população, a iniciativa é afeta ao Chefe do Executivo, por ser ele o responsável para gerir o orçamento e empregá-lo nos setores que entenda ser mais necessitado. Qualquer tentativa do Poder Legislativo em gerir estas matérias viola a independência entre os Poderes, neste caso, sofre a proposição vícios de inconstitucionalidade.

São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a 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; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.⁴

Pois bem, feitas as considerações gerais sobre as atribuições do Parlamento, a presente proposição, como já abordado, pretende estabelecer a forma de gestão dos serviços públicos na área da saúde, mais especificamente, a transparência do agendamento e controle da Administração.

I – DA FORMA E COMPETÊNCIA MUNICIPAL

Quanto à forma, o projeto respeita as normas legais, ao que tudo indica a matéria não se encontra naquelas que exigem lei complementar para sua regulamentação.

No que dispõe sobre a possibilidade de o Município regulamentar a matéria, a mesma se encontra no conceito de competência local para editar o ato ora objeto de reflexão, vez que, a forma de divulgação dos serviços prestados pelo Município não se encontra inserido nas competências delegada pelo texto Constitucional a União e aos Estados.

A maior repercussão é no que diz respeito a iniciativa, o questionamento é saber se o vereador detém a competência para legislar sobre a organização dos trabalhos Administrativos e a divulgação de agendamentos dos Municípios.

³ Ibid., Pág. 619.

⁴ Ibid., Pág. 620.



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon

Estado do Paraná

II – DA INICIATIVA

O primeiro conflito a ser dirimido é encontrar a amplitude da competência privativa do chefe do Poder Executivo, em especial, o artigo 61, §1º da Constituição Federal, Artigo 66 da Constituição Estadual e artigo 44 da Lei Orgânica Municipal.

Destes, o de maior repercussão para a matéria proposta é saber se o projeto que dispõe sobre a criação de cargos, empregos e funções na Administração ou ainda, a incidência na estruturação e atribuições dos seus órgãos.

A ideia do texto Constitucional é consagrar um de seus princípios fundamentais que é a separação dos poderes. Explico, a vedação de o Poder Legislativo legislar sobre órgãos e estrutura administrativa é impedir que, por via reflexa, haja confusão nas atribuições típicas de cada um destes Poderes.

Portanto, se a quem compete gerir o Município e executar as políticas públicas seja o prefeito, não é sensato que possa o Vereador, através de um ato normativo - que na verdade se aproxima de uma lei de efeito concreto⁵, estabelecer políticas compulsórias através de um instrumento legal.

A interferência direta é caracterizada quando o parlamentar, através de lei, pretende dispor especificamente de dada situação concreta sobre o funcionamento da Administração Pública, conforme pode ser observado no repertório jurisprudencial:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE ALTERARAM TEXTO NORMATIVO QUE DISPÕE SOBRE A ELEIÇÃO DE DIRETORES E VICE-DIRETORES DAS ESCOLAS MUNICIPAIS, QUESTÃO ATINENTE À ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE NATUREZA FORMAL. ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70032893398, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ana Maria Nedel Scalzilli, Julgado em 25/01/2010).

ÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE AB-ROGOU TEXTO NORMATIVO QUE TRATAVA SOBRE A ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE NATUREZA FORMAL. ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta

⁵ CONSTITUCIONAL. ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COM EFEITO CONCRETO. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS: Lei 10.266, de 2001. I. - Leis com efeitos concretos, assim atos administrativos em sentido material: não se admite o seu controle em abstrato, ou no controle concentrado de constitucionalidade. II. - Lei de diretrizes orçamentárias, que tem objeto determinado e destinatários certos, assim sem generalidade abstrata, é lei de efeitos concretos, que não está sujeita à fiscalização jurisdicional no controle concentrado. III. - Precedentes do Supremo Tribunal Federal. IV. - Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.' (ADI-MC nº 2.484, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 14.11.2003).



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon *Estado do Paraná*

de Inconstitucionalidade Nº 70026604108, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ana Maria Nedel Scalzilli, Julgado em 08/06/2009).

Não obstante, todo ato normativo produzido pelo parlamento poderá, de forma reflexa, incidir sobre alguma atribuição ou estrutura do Poder Executivo. Exemplificando: A lei que disciplina posturas no Município por via reflexa exigirá que algum órgão da administração fiscalize esta atividade. Da mesma forma, a lei que dispõe sobre o tempo de fila em bancos exigirá que determinado setor do Município fiscalize estas instituições.

Contudo, a proposição que encontra restrição constitucional não é aquela que de forma reflexa pretende dispor sobre alguma função da Administração Pública, mas sim, a que transfere nitidamente a função executiva ao parlamento.

Inicialmente, o Poder Legislativo não poderia iniciar as proposições que dispunham sobre a atribuição dos órgãos e ministérios da Administração Pública. Contudo, felizmente, com o advento da EC 32⁶, o rol de competências privativas do Poder Executivo sofreu alterações, em especial, retirou deste Poder estas matérias de gestão administrativa.

Sendo assim, em sede Constitucional, através do poder constituinte reformador, foi superada estas limitações administrativas.

Deste modo, no que se refere a repercussão da redação da EC 32, em função da simetria constitucional, mesma regra deve ser aplicada aos Estados e Municípios, inclusive se fixado de modo diverso nos seus atos constitucionais (Constituição do Estado e Lei Orgânica).

No desate de causas afins, recorre a Corte, com frequência, ao chamado princípio ou regra da simetria, que é construção pretoriana tendente a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos. Seu fundamento mais direto está no art. 25 da CF e no art. 11 de seu ADCT, que determinam aos Estados-membros a observância dos princípios da Constituição da República. Se a garantia de simetria no traçado normativo das linhas essenciais dos entes da federação, mediante revelação dos princípios sensíveis que moldam a tripartição de poderes e o pacto federativo, deveras protege o esquema jurídico-constitucional concebido pelo poder constituinte, é preciso guardar, em sua formulação conceitual e aplicação prática, particular cuidado com os riscos de descaracterização da própria estrutura federativa que lhe é inerente. (...) Noutras palavras, não é lícito, senão contrário à concepção federativa, jungir os Estados-membros, sob o título vinculante da regra da simetria, a normas ou princípios da Constituição da República cuja inaplicabilidade ou inobservância local não implique contradições teóricas incompatíveis com a coerência sistemática do

⁶ ADI 3.137 – STF - Salientando-se que a Lei 10.826/2003 foi aprovada depois da entrada em vigor da EC 32/2001, que suprimiu da iniciativa exclusiva do Presidente da República a estruturação e o estabelecimento de atribuições dos Ministérios e órgãos da Administração Pública, considerou-se que os seus dispositivos não versam sobre a criação de órgãos, cargos, funções ou empregos públicos, nem sobre sua extinção, como também não desbordam do poder de apresentar ou emendar projetos de lei, que o texto constitucional atribuiu aos congressistas. (CANOTILHO, Et. al., Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2013., pag. 1140).



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon

Estado do Paraná

ordenamento jurídico, com severos inconvenientes políticos ou graves dificuldades práticas de qualquer ordem, nem com outra causa capaz de perturbar o equilíbrio dos poderes ou a unidade nacional. A invocação da regra da simetria não pode, em síntese, ser produto de uma decisão arbitrária ou imotivada do intérprete. [ADI 4.298 MC, voto do rel. min. Cezar Peluso, j. 7-10-2009, P, DJE de 27-11-2009.] = ADI 1.521, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 19-6-2013, P, DJE de 13-8-2013

Contudo, a reflexão constitucional não se exauri com a redação disposta no artigo 61, deve confrontá-lo com o postulado fundamental da independência dos Poderes, ou seja, em que pese a possibilidade no momento contemporâneo de o parlamento deflagrar o processo legislativo que de modo reflexo disponha sobre atribuições de Órgãos ou Ministério, deve concentrar suas funções nos atos normativos gerais e abstratos.

Sendo assim, em que pese a EC 32 ter retirado parcela da competência exclusiva, mesmo assim, quando a proposição for de influência significativa nas atribuições do Poder Executivo, carece ela de legitimidade.

Admitir que o parlamento interfira diretamente no funcionamento da Administração Pública, em especial no sistema político atualmente vivenciado, poderá inviabilizar o exercício das funções constitucionais, pois, em um cenário de coalizões, não raras vezes as políticas são investidas conforme o bloco partidário que se encontra no comando da res pública.

Sendo assim, as limitações legislativas do parlamento estão previstas no texto constitucional, podendo exercer tal função legislativa conforme alguns casos já pacificados na jurisprudência do pretório excelso:

A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo. [RE 290.549 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 28-2-2012, 1ª T, DJE de 29-3-2012];

Art. 2º da Lei gaúcha 11.369/2001. Cadastro de contratações temporárias. Criação de procedimentos administrativos que devem ser observados pelo Poder Executivo na contratação de servidores temporários. (...) As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no cadastro de contratações temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do governador do Estado.

[ADI 2.583, rel. min. Cármen Lúcia, j. 1º-8-2011, P, DJE de 26-8-2011.]

Lei que verse sobre a criação e estruturação de órgãos da administração pública é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, da CF). Princípio da simetria. Afronta também ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF). Reconhecida a inconstitucionalidade de dispositivo de lei, de iniciativa parlamentar, que restringe matérias a serem publicadas no Diário Oficial do Estado por vício de natureza formal e material. [ADI 2.294, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 27-8-2014, P, DJE de 11-9-2014.]

III – DO PROJETO



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon *Estado do Paraná*

Se infere da matéria que, através do presente projeto de lei, torna-se obrigatória a assistência psicopedagógica e social nas instituições de educação infantil e fundamental. Ainda, deverão contar com equipe interprofissional habilitada, devendo ser composta de no mínimo: 01 psicólogo; 01 pedagogo; 01 assistente social.

Pois bem, o presente projeto de lei estabelece cargos a serem preenchidos nos educandários além de dispor sobre o serviço a ser utilizado na rede pública.

Em que pese a justificativa louvável da matéria, sua implementação deve ser regulamentada pelo Poder Executivo, a quem compete verificar a viabilidade e sua forma de execução.

Ao deflagrar o processo legislativo o parlamentar interfere na condução das escolas públicas, além do que, para a execução satisfativa dos programas traçados, será necessário a formalização de convênios (art. 3º) ou o remanejamento do funcionalismo público, inclusive com a possibilidade de novas contratações (art. 2º).

O Tribunal de Justiça de São Paulo já se manifestou sobre projeto de mesma vertente, oportunidade em que reconheceu a impossibilidade do Poder Legislativo implementar tal assistências, nestes termos foi a ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Leis nºs 1.762, de 27 de outubro de 2016 e 1.748, de 04 de agosto de 2016, ambas do Município de Serrana, de iniciativa parlamentar (que, respectivamente, dispõem sobre a intervenção psicopedagógica em toda a rede municipal de ensino e sobre autorização para a Secretaria da Educação firmar convênios) - Falta de indicação da fonte de custeio para a consecução da norma que, quando muito, impede a sua exequibilidade no ano em que editada – Inconstitucionalidade por afronta ao art. 25 da Carta Estadual não configurada - Precedentes – Violação aos artigos 5º, 24, § 2º, 47, II, XIV e XIX, todos da Constituição Estadual – Atos privativos do Chefe do Poder Executivo - **Vício formal de iniciativa - Leis de iniciativa parlamentar que invadiram a competência legislativa do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes e, bem assim, a esfera da gestão administrativa** – Ação procedente. (ADI – TJSP - 2001892-17.2017.8.26.0000 – Desembargador Salles Rossi – 03/05/2017).

O voto, dentre outros fundamentos apresenta que: “O Poder Legislativo não pode, através de lei, ocupar-se da administração, sob pena de se permitir que o legislador administre invadindo área privativa do Poder Executivo”.

Em casos semelhantes, o repertório jurisprudencial também vem reconhecendo a inconstitucionalidade das matérias, pelo vício de iniciativa, senão vejamos:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. INSTITUIÇÃO DE SERVIÇO DE ODONTOLOGIA NAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ACÓRDÃO RECORRIDO EM SINTONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTES SUPREMO TRIBUNAL. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. (STF – ARE 761857 AgR/MG – Min. Luiz Fux – Julgamento 24/03/2017)



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon

Estado do Paraná

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI MUNICIPAL. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. INSERÇÃO DE AULAS DE XADREZ NA GRADE CURRICULAR DA REDE DE ENSINO. VÍCIO FORMAL E MATERIAL. Lei n.º 3.036/2017 do Município de Novo Hamburgo, que institui como matéria curricular o ensino do jogo de xadrez nas escolas municipais de ensino fundamental, como suporte pedagógico para outras disciplinas. Lei de iniciativa do Poder Legislativo. Lei que padece de vício formal e material, na medida em que o Poder Legislativo Municipal invadiu a seara de competência do Poder Executivo Municipal, pois afronta dispositivos constitucionais que alcançam ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para editar leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da Administração Pública. Presença de vícios de inconstitucionalidade de ordem formal e material, por afronta aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea d, 82, incisos II, III e VII, 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70074889619, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 12/03/2018).

ADIN. LEI MUNICIPAL QUE VERSA SOBRE ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, E QUE CRIA DESPESAS. VÍCIO DE INICIATIVA. É inconstitucional, por vício de iniciativa, a lei municipal de Pelotas que criou o "boletim eletrônico" (ferramenta eletrônica a ser adotada pelas escolas municipais, e acessada por pais e alunos para consulta de dados, notas e informações). Tal lei, oriunda de projeto de lei de iniciativa do legislativo, interfere na estrutura e organização da administração municipal, e ainda cria despesa, matérias de iniciativa privativa do Executivo. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70068979624, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 01/08/2016).

A Constituição Federal, através de seus princípios sensíveis, dispõe que a competência para criar cargos e funções nos órgãos da Administração Pública Direta e Indireta e do Chefe do Poder Executivo.

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

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

Além do que, a interferência em atividade administrativa viola um dos princípios estruturantes do Estado, que é a independência dos Poderes.

De outra banda, também é possível ventilar que o presente projeto de lei estabelece despesas a serem suportadas pelo Município. Em que pese não haver necessidade de indicar a fonte de recursos orçamentários que servirão para cobrir a despesa, é necessário que preveja os impactos que a medida acarretará aos cofres públicos, em especial, aos anseios da Lei de Responsabilidade Fiscal, ausente na matéria.



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon
Estado do Paraná

IV – CONCLUSÃO

Diante o exposto, em que pese o notável benefício para a população, a iniciativa para legislar sobre os expedientes administrativos deve ficar a cargo do Alcaide, razão pela qual, salvo eventual equívoco escusável, a matéria sofre de vícios insanáveis.

Este é o parecer, *s.m.j.*, que ora subscrevo⁷.

Marechal Cândido Rondon/PR, 26 de novembro de 2018.

VICTOR EDUARDO BERTOLDI BOFF
Procurador Jurídico
OAB/PR 41.452

⁷ Parecer manifestado segundo a convicção deste Procurador, o qual não é vinculativo, podendo a Administração adotar a solução que melhor resguarde o interesse público.