

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 119-A /2023 CJL

PROTOCOLO: 2504/2023

DATA ENTRADA: 01 de junho de 2023

PROJETO DE LEI nº 9.597 de 2023

Ementa: Dispõe sobre a instituição de programa de diagnóstico, esclarecimento, tratamento e acompanhamento do Transtorno de Déficit de Atenção com Hiperatividade – TDAH, no âmbito do Município de Caruaru.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, à Comissão de Educação, Cultura e Esportes, à Comissão de Direitos Humanos e à Comissão de Saúde e Assistência Social, sobre o projeto que Dispõe sobre a instituição de programa de diagnóstico, esclarecimento, tratamento e acompanhamento do Transtorno de Déficit de Atenção com Hiperatividade – TDAH, no âmbito do Município de Caruaru. O Projeto de lei nº 9.597, de autoria do **VEREADOR JORGE QUINTINO**, é composto por três artigos e possui justificativa devidamente formulada pelo Edil.

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 projeto: *“O objetivo do presente Projeto de Lei é possibilitar o diagnóstico precoce e o tratamento de um problema que, apesar de bastante comum, poucas vezes é identificado e devidamente tratado, o Transtorno de Déficit de Atenção com Hiperatividade (TDAH). Este enfoque vai permitir que os alunos com TDAH, devidamente acompanhados e tratados, tenham um melhor aproveitamento do ensino e rendimento escolar. O Transtorno de Déficit de Atenção com Hiperatividade – TDAH – ocorre como resultado de uma disfunção neurológica no córtex pré-frontal (parte do cérebro responsável por manter e produzir concentração). Quando pessoas que têm TDAH tentam se*

concentrar, a atividade do córtex pré-frontal diminui, ao invés de aumentar (como no caso de pessoas que não têm o distúrbio). Os problemas causados pelo TDAH são: fraca supervisão interna, pequeno âmbito de atenção, distração, desorganização, hiperatividade, problemas de controle de impulso, dificuldade de aprender com erros passados e falta de previsão, entre outros. Muito embora seja impossível curar o TDAH, é possível ter uma vida normal através do tratamento adequado. Somente metade das pessoas com TDAH são hiperativas. Pessoas com TDAH saem-se melhor em ambientes que sejam altamente interessantes ou estimulantes e relativamente tranquilos. Um âmbito de atenção pequeno é identificação para esse distúrbio. Pessoas que sofrem com TDAH têm dificuldade de manter a atenção e o esforço durante períodos de tempo prolongados. Sua atenção tende a vagar, e constantemente se desligam da tarefa a ser realizada, pensando ou fazendo coisas diferentes. Ainda assim, uma das coisas que muitas vezes enganam clínicos inexperientes ao tratar desse distúrbio é o fato de pessoas com TDAH não terem um âmbito pequeno de atenção para tudo. Geralmente, pessoas que sofrem de TDAH conseguem prestar muita atenção em coisas que são bonitas, novidades, coisas altamente estimulantes, interessantes ou assustadoras. Essas coisas oferecem uma estimulação intrínseca suficiente a ponto de ativarem o córtex pré-frontal, de modo que a pessoa consegue manter o foco e se concentrar. Uma criança com TDAH pode se sair muito bem em uma situação interpessoal e desmoronar completamente em uma sala com trinta crianças. Em vez de pensar e analisar a solução de um problema, muitas pessoas que sofrem de TDAH querem uma solução imediata e acabam agindo sem pensar. A impulsividade pode também levar a condutas problemáticas, antissociais. Muitas pessoas que têm TDAH tendem a se envolver em brigas, em suas casas, no trabalho, na escola. Elas muitas vezes acabam por praticar bullying com os colegas, por conta do transtorno. Desorganização é outro marco importante do TDAH, e inclui o espaço físico como salas, escrivaninhas, malas, armários, etc. Elas podem se apresentar mal-humoradas, irritadas e negativas. Como o córtex pré-frontal está pouco ativo, este não pode moderar totalmente o sistema límbico, que fica hiperativo, levando a problemas no controle do humor. Assim, tratando o distúrbio, além de resolver o problema do aluno, melhora-se o ambiente escolar, tanto para os colegas quanto para os professores. Diante ao exposto, solicito o apoio dos nobres pares, para aprovação desta proposição”.

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 vinculante¹, 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. 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.

¹ Art. 123. (...) II – parecer de Comissão Permanente ou Especial: pronunciamentos opinativos sobre a matéria estudada;

Art. 274 – As deliberações das Comissões **serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico** sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalte-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. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E COMPETÊNCIA.

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 parlamentar articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

Quanto à competência, o artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, não restando dúvidas de que o objeto – programa público municipal – se encontra no âmbito deste.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in caso*, a votação nominal e por maioria simples de seus membros, nos termos do art. 115, §1º, do Regimento Interno c/c art. 138, *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.

Art. 138 – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

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 municipal².

5. MÉRITO

O projeto de lei em questão foi proposto pelo Vereador Jorge Quintino e tem o intuito de INSTITUIR O PROGRAMA DE DIAGNÓSTICO, ESCLARECIMENTO, TRATAMENTO E ACOMPANHAMENTO DO TRANSTORNO DE DÉFICIT DE ATENÇÃO COM HIPERATIVIDADE – TDAH, NA REDE PÚBLICA E PARTICULAR

^{2 2} **Art. 138** – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

DE ENSINO INFANTIL E FUNDAMENTAL DO MUNICÍPIO DE CARUARU, como é possível ser verificado nos artigos 1º e 2º do projeto:

Art. 1º Fica instituído o programa de diagnóstico, esclarecimento, tratamento e acompanhamento do Transtorno de Déficit de Atenção com Hiperatividade (TDAH), nas escolas públicas municipais e particulares de ensinos infantil e fundamental na cidade de Caruaru.

§ 1º. O programa de que trata o caput, consistirá em orientação periódica dos professores, coordenadores e diretores, através de equipe multidisciplinar formada por pedagogos, psicopedagogos, psicólogos, pediatras, psiquiatras, neurologistas, fonoaudiólogos, sociólogos e assistentes sociais, entre outros profissionais, sobre aspectos do TDAH, suas consequências, como identificá-lo e como lidar com o aluno diagnosticado com esse transtorno.

§ 2º. O referido programa terá como finalidade:

I - conscientizar e fornecer informações sobre o TDAH aos familiares do aluno que for diagnosticado com esse transtorno, através de palestras ministradas por especialistas no assunto, cartilhas e campanhas que divulguem as principais formas de identificar e tratar a doença;

II - conscientizar a comunidade sobre os sintomas, efeitos e tratamento do distúrbio, fornecendo-se todas as orientações necessárias;

III - realizar encontros periódicos na escola entre a equipe multidisciplinar e os responsáveis pelo aluno diagnosticado com o transtorno, para acompanhamento do tratamento e possíveis esclarecimentos de dúvidas que porventura vierem a surgir;

IV - a Secretaria de Educação e Esporte de Caruaru Saúde fornecerá orientação pedagógica aos professores, coordenadores, diretores e demais funcionários da escola, para que seja utilizada a melhor metodologia para a exata aplicação desta lei.

Art. 2º O Poder Executivo poderá regulamentar esta lei no prazo de 180 dias após a sua publicação.

A minuciosa análise do artigo 1º do referido Projeto de Lei demonstra que este pretende estabelecer, nos estabelecimentos de ensino da rede pública e privada de Caruaru, o programa de diagnóstico, esclarecimento, tratamento e acompanhamento do Transtorno de Déficit de Atenção com Hiperatividade (TDAH).

O parágrafo 1º suprarrelatado artigo envolve a informação de que tal programa incluirá “orientação periódica dos professores, coordenadores e diretores, através de equipe multidisciplinar formada por pedagogos, psicopedagogos, psicólogos, pediatras, psiquiatras, neurologistas, fonoaudiólogos, sociólogos e assistentes sociais, entre outros profissionais”. Tal orientação se refere especificamente às características e consequências do Transtorno de Déficit de Atenção com Hiperatividade – TDAH.

Adicionalmente, ainda no artigo 1º, o parágrafo segundo determina quais serão as finalidades do programa em espeque. Como finalidades, destacam-se: a conscientização e o fornecimento de informações acerca do TDAH para a comunidade, incluindo palestras e

informações sobre os sintomas, efeitos e tratamento; a realização de encontros periódicos envolvendo a equipe multidisciplinar e os responsáveis pelo aluno diagnosticado com tal transtorno, visando o acompanhamento do tratamento e do tratamento e o possível esclarecimento de dúvidas; e o fornecimento de orientação pedagógica.

Partindo para a análise do art. 2º do projeto de lei, é observada a determinação de que o Poder Executivo poderá regulamentar a lei em questão dentro do prazo de 180 (cento e oitenta) dias após sua publicação.

Através do Requerimento nº 1.134 de 2023, apresentado no dia 17 (dezessete) de abril do mesmo ano e realizado pelo mesmo parlamentar da propositura atualmente analisada, buscou-se encaminhar anteprojeto de lei que versa sobre o mesmo tema, elencando disposições semelhantes.

É facilmente percebida a preocupação do parlamentar, através da referida propositura, com a promoção das comentadas medidas acerca do Transtorno de Déficit de Atenção com Hiperatividade – TDAH nos estabelecimentos de ensino do município. Ocorre que, do ponto de vista da iniciativa, o Poder Legislativo Municipal não possui competência para tratar sobre o objeto proposto no projeto de lei em questão, observando-se que tal Projeto acaba por alterar a estrutura e o funcionamento dos órgãos do Poder Público.

A Lei Orgânica Municipal, bem como o Regimento da Casa, enumeram as matérias que exigem a iniciativa **específica do Executivo** para o tema, vejamos:

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)

Art. 131 – É da **competência exclusiva do Prefeito** a iniciativa das leis que:

I – disponham sobre matéria financeira, tributária, orçamentária e plano plurianual, assim como as que versem sobre alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos;

II – criem, transformem ou extingam cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Poder Executivo;

III – disponham sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV – **tratem de criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;**

V – fixem ou aumentem remuneração dos servidores do Poder Executivo, respeitado o princípio da isonomia.

Não obstante, há ingerência do Poder Legislativo nas ações e departamentos do Poder Executivo, o que leva a indicar ofensa ao princípio da separação dos Poderes, visto que toda uma estrutura deverá ser mobilizada para fins de proporcionar o devido cumprimento do projeto de lei.

Os Tribunais pátrios possuem entendimento pacificado no tocante a este tema, restando evidenciadas as seguintes disposições:

TJ-RJ - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ADI 638575420198190000 Jurisprudência; Data de publicação: 21/09/2020 REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DA LEI Nº 5.620/2019 DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA, QUE "INSTITUI O PROGRAMA ATIVA IDADE, DESTINADO À REINserÇÃO DOS IDOSOS NO MERCADO DE TRABALHO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS." INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA E USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. A lei em foco institui o "Programa Ativa Idade" destinado a reinserção dos idosos no mercado de trabalho entre outras medidas, no âmbito do Município de Volta Redonda. Medidas adotadas no âmbito do referido programa que afetam as atribuições dos órgãos da Administração Pública. **A matéria abordada na lei em comento é sujeita à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Lei municipal que acarreta verdadeira usurpação de competência, havendo vício de iniciativa e violação à separação dos poderes.** PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO

TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: ADI 21462007320228260000 SP 2146200-73.2022.8.26.0000

Jurisprudência. Data de publicação: 01/11/2022

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 6.277, de 25.05.22, de Catanduva, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a instituição de programa educacional de prevenção à violência doméstica (Lei Maria da Penha). **Vício de iniciativa. Cabe privativamente ao Executivo a iniciativa legislativa na matéria de servidores públicos e seu regime jurídico, atribuições das secretarias, órgãos e entidades da Administração local.** Presença do vício apontado, apenas em relação aos arts. 3º; 4º e parágrafo único do art. 5º da Lei Municipal nº 6.277/22. Organização administrativa. Permite contrato ou convênio entre o poder público e pessoas jurídicas de direito privado para cumprimento de diretrizes firmadas. Além de interferir na gestão administrativa. Matéria de gestão administrativa. Afronta à separação dos poderes. Reconhecimento de inconstitucionalidade desses dispositivos, por vício de iniciativa afronta à separação dos poderes, por afronta aos arts. 5º, 4, 24, § 2º, 47, inciso XIV e 144 da Constituição Bandeirante. Ação procedente, em parte.

STF - AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO: AgR RE 653041 MG - MINAS GERAIS

Jurisprudência. Data de publicação: 28/06/2016

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. Acórdão recorrido que se encontra em sintonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. 2. Agravo regimental a que se nega provimento

Deste modo, os motivos ensejadores da declaração de inconstitucionalidade da proposição variam, uns escolhendo o vício de competência, outros o vício de iniciativa, sendo que a Consultoria Jurídica Legislativa se filia a corrente que indica pelo **vício de iniciativa**, visto que a aplicação da norma repercute na seara do administrador público, fato que é constitucionalmente inviável.

6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

A Consultoria Jurídica Legislativa também não observa a necessidade de emendas a sugerir.



7. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, a Consultoria Jurídica Legislativa, diante dos posicionamentos anteriores, das legislações supracitadas e da firme jurisprudência elencada, opina – **de modo não vinculante** – pela **ilegalidade e inconstitucionalidade** do projeto de Lei nº 9.597/2023.

Muito embora os motivos ensejadores sejam bastante nobres, o fato é que regimentalmente e legalmente existem entraves que impossibilitam a tramitação da matéria, sendo dever desta Consultoria informar e prezar pela legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 18 de Julho de 2023.

ANDERSON MÉLO

OAB-PE 33.933D

|ANALISTA LEGISLATIVO- ESP. DIREITO PÚBLICO|

MAT.740-1 CJL

ANTÔNIO AUGUSTO VILELA DUARTE
ESTAGIÁRIO DE DIREITO - CJL

EDILMA ALVES CORDEIRO
CONSULTORA JURÍDICA GERAL