

## PARECER JURÍDICO

**Ref.: PL 93/2025 (Processo Eletrônico nº. 1620/2025).**

**Ementa PL: Dispõe sobre a criação do Programa de Identificação e Tratamento da Dislexia na Rede Municipal de Ensino.**

*Preambularmente,*

Cabe dispor sobre a atuação do Presidente no processo legislativo na Câmara Municipal de Itanhaém, com base nas disposições regimentais (artigos 22, inciso II, alínea "e", c/c 160, do Regimento Interno.

Com base nos mencionados artigos, o Presidente da Câmara Municipal deve devolver a propositura ao autor, o que significa dizer que deverá fazer o juízo de admissibilidade para o fim de verificar o cumprimento dos critérios relacionados a seguir:

1. A propositura que fizer referência a normas legais (leis, decretos, regulamentos etc.) tem que apresentar seu texto completo, visando com garantir a clareza e acesso à informação, sob pena de devolução;
2. Citar cláusulas de contratos ou convênios sem transcrevê-las na íntegra, a fim de evitar omissões, bem como permitir análise completa;
3. For inconstitucional, ilegal ou contrariar o Regimento Interno, objetivando proteger a legalidade e a ordem normativa.
4. Se for iniciativa popular e não cumprir os requisitos regimentais, visando a conformidade com as regras estabelecidas;
5. For apresentada por um vereador ausente à sessão (salvo em caso de licença médica comprovada), objetivando a participação efetiva;

6. Tiver sido rejeitada ou vetada na mesma sessão legislativa e não for assinada pela maioria absoluta da Câmara, com o fim de impedir a reintrodução indevida de matérias já descartadas;
7. Configurar emenda, subemenda ou substitutivo que não tenha relação com o projeto original, evitando o desvio de finalidade;
8. Se tratar de uma mensagem aditiva do Executivo que, em vez de adicionar, modifique, suprima ou substitua partes do projeto original, objetivando a natureza das adições.
9. Se não for da competência da Câmara, a fim de evitar que a Câmara discuta temas fora de sua alçada.

Tais critérios tem por finalidade garantir a ordem, a legalidade e a coerência no processo legislativo municipal.

No exercício de sua competência, o Presidente pode determinar que a Diretoria Jurídica se manifeste sobre a juridicidade e legalidade das proposições, com base no artigo 10, da Lei Complementar Municipal nº. 91, de 2008, objetivando amparar o ato que determina a tramitação do procedimento legislativo, em especial o recebimento e distribuição das proposições devidamente formalizadas antes de encaminhá-los para tramitação; devolução de propostas irregulares (esteja mal formulada, trate de matéria alheia à competência da Câmara, seja flagrantemente inconstitucional ou contrária ao Regimento Interno, o Presidente pode devolvê-la ao autor). Para após a admissibilidade da proposição, o Presidente encaminha os projetos para análise das comissões permanentes ou temporárias pertinentes.

Após as necessárias considerações iniciais sobre a atuação da Presidência no processo legislativo e, em cumprimento à R. determinação de fls. 13, passa a expor a manifestação.

## **I – RELATÓRIO**

Trata-se de Projeto de Lei de iniciativa parlamentar que visa instituir, no âmbito do Município, o Programa de Identificação e Tratamento da Dislexia na Rede Municipal de Ensino, com os seguintes objetivos e diretrizes principais: Detecção precoce da dislexia nos estudantes da rede municipal; Aplicação de exames em alunos da 1ª série do Ensino Fundamental, em estudantes já matriculados e em novos alunos vindos de outras redes de ensino; Capacitação permanente dos educadores para identificação de sinais da dislexia e de outros distúrbios de aprendizagem; Responsabilidade das Secretarias de Educação e Saúde pela formulação de diretrizes para execução do Programa e, obrigatoriedade de formação de equipe multidisciplinar composta, no mínimo, por profissional de Psicologia, Fonoaudiologia e Psicopedagogia.

## **II – DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA**

A Constituição Federal de 1988 distribui competências legislativas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Conforme o art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Além disso, a temática da educação e da saúde pública, com foco na rede municipal, é matéria de interesse local e de execução de políticas públicas já previstas constitucionalmente como competência dos entes federados, nos termos dos artigos 23, II, e 211 da Constituição Federal, sendo atribuição dos Municípios a gestão do ensino fundamental e a execução de ações de atenção básica à saúde.

No entanto, é importante observar a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de educação e saúde, cf. preceitos da CF/88, art. 22, XXIV; Lei Federal nº 9.394/1996 - LDB, além da Lei nº 8.080/1990 - SUS.

No caso concreto, o projeto não cria normas gerais de educação ou de saúde, mas regulamenta ação específica no âmbito da rede municipal, cabendo interpretação de que se trata de matéria de competência suplementar e de interesse local.

Assim, não há vício de iniciativa quanto à competência legislativa material, pois o tema envolve interesse local e suplementação de normas federais.

Já no que se refere ao aspecto formal, é importante analisar se o projeto invade matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Nos termos do artigo 61, §1º, II, "e", da Constituição Federal, é de iniciativa privativa do Executivo a criação de órgãos e serviços na administração pública, o que inclui a criação de cargos, funções ou a determinação de estrutura administrativa.

O presente projeto, ao dispor sobre a obrigatoriedade de criação de equipes multidisciplinares; exigência de profissionais específicos (Psicólogo, Fonoaudiólogo e Psicopedagogo), obrigando a constituição de equipe multidisciplinar, configura, na prática, ingerência sobre a estrutura administrativa municipal, criando obrigações funcionais e estruturais que dependem de gestão administrativa e orçamentária própria do Executivo.

Nesse contexto, quem tem a competência para dispor sobre a formação de equipe de servidores em secretarias é o Poder Executivo, usurpando de sua competência o Poder Legislativo com a propositura em questão, pois quem poderá organizar os serviços vinculados ao Executivo é o ente que detém a competência para legislar, i. é, o Município, o qual exerce as atividades administrativas e concretas para o fim de atender aos interesses da coletividade.

Deste modo, a propositura está eivada de vício, qual seja o de iniciativa do processo legislativo, consubstanciando-se em inconstitucionalidade formal orgânica, considerando-se a competência legiferante do Poder Executivo.

Cumprido registrar que a Constituição do Estado de São Paulo, em respeito ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes da República, outorga ao Governador do Estado, privativamente, a atribuição de exercer a direção superior da Administração Pública e praticar atos da administração, além de conferir-lhe o exercício do poder regulamentar (artigo 47, incisos II, III E XIV), de modo a assegurar o pleno desempenho da função administrativa, reservada primordialmente ao Chefe do Poder Executivo.

Vale lembrar, nesse aspecto, que os princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual são de observância obrigatória pelos Municípios, por força do disposto no artigo 144 da Constituição do Estado de São Paulo.

O projeto não se limita a traçar regras genéricas, mas consubstancia atos concretos de administração, da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, estando eivado de inconstitucionalidade de quaisquer atos normativos que usurpam a competência do Executivo. Sendo assim, a propositura invade área típica da função administrativa, considerando que a análise sobre a oportunidade e a conveniência da adoção da medida, existentes diante das necessidades da coletividade, planejamento administrativo e disponibilidades financeiras do Erário Público.

O I. doutrinador no ramo do Direito Constitucional, José Afonso da Silva, expõe que *"dentre as funções de governo do Prefeito estão as funções executivas, que no sentido estrito da expressão compreendem o planejamento, a organização, a direção, o comando, a coordenação e o controle dos serviços públicos"* (" O Prefeito e o Município").

A observância aos preceitos constitucionais que delimitam e estabelecem a competência legiferante do Poder Executivo devem ser observados, integralmente, pelos legisladores municipais, sob pena de impor encargos onerosos, sem indicar os recursos orçamentários disponíveis.

Diante disso, não há como prosperar a propositura de autoria de agente político componente deste Poder Legislativo, tendo em conta que a competência legiferante é privativa do Chefe do Poder Executivo, restando evidente a inconstitucionalidade formal orgânica ante o vício de iniciativa reservada (exclusiva).

Além disso, o projeto cria despesas ao Município sem a devida apresentação de estudo de impacto orçamentário e financeiro, contrariando a legislação pertinente.

#### **IV – CONCLUSÃO**

Embora o mérito da proposta seja socialmente relevante e esteja alinhado com a necessidade de diagnóstico precoce de transtornos de aprendizagem como a dislexia, o projeto de lei apresenta vício de iniciativa e inconstitucionalidade formal, pois interfere na organização administrativa e cria obrigação de despesa ao Executivo.

A iniciativa de medidas como a criação de programas municipais, com impactos na estrutura de pessoal e na organização de serviços de saúde e educação, é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Diante do exposto, o parecer é pela inconstitucionalidade formal e material parcial do Projeto de Lei, uma vez que há vício de iniciativa por tratar de matéria de competência privativa do Executivo Municipal (organização administrativa, criação de estrutura e despesas públicas), bem como há risco de inconstitucionalidade financeira por ausência de adequação orçamentária e fiscal.

Recomenda-se, caso haja interesse na continuidade da proposta, que a matéria seja objeto de **indicação legislativa ao Executivo Municipal**, a fim de que, se entender oportuno, o Prefeito encaminhe projeto de lei de sua iniciativa, observando os requisitos legais e constitucionais pertinentes.

Este é o parecer, s.m.j.

Itanhaém, data do protocolo.

**CARLA CRISTINA PEREIRA,**

***Diretora Jurídica.***

# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço /autenticidade utilizando o identificador 320034003100330031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **CARLA CRISTINA PEREIRA** em 27/06/2025 11:23

Checksum: **31531187B021382FAC15B7969D60705777977A2BC3C69A1851727C04FEDDFCEA**