



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 135/2022 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0262/21.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa do nobre Vereador André Santos, que institui o Programa de Atendimento Educacional Especializado para diagnóstico, tratamento e acompanhamento dos educandos com transtornos específicos do desenvolvimento das habilidades escolares, nas instituições públicas e privadas do Município de São Paulo.

Segundo a propositura, considera-se transtorno específico do desenvolvimento das habilidades escolares aquele que traz dificuldade de aprendizagem das habilidades escolares, tais como Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade, Transtorno de Tique Motor, Transtorno da fala, Dislexia.

Ainda de acordo com o projeto, o Programa de Atendimento Educacional Especializado compreende: I - a identificação antecipada do transtorno, ainda na fase do ensino fundamental; II - o encaminhamento do educando para o diagnóstico; III - o apoio especializado educacional na rede de ensino regular; IV - o apoio especializado na rede de saúde; V - o monitoramento do aprendizado e saúde do educando nos três eixos que correspondem a família, educadores e especialistas na área da saúde.

O autor informa também que o diagnóstico deve ser realizado por uma equipe multidisciplinar da rede pública de saúde, composta por uma equipe médica especialistas nas áreas de neurologia, fonoaudiologia, neuropsicologia, psicologia e psicopedagogia e que, após diagnóstico do transtorno, o tratamento será definido por profissionais da saúde e da educação, sendo assegurado ao educando diagnosticado com transtorno de aprendizagem métodos e atividades específicas, recursos especiais de acessibilidade, e material pedagógico ou didático para desenvolver e estimular o seu potencial.

Na forma do Substitutivo ao final apresentado a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, eis que apresentada no regular exercício da competência legislativa desta Casa.

Sob o ponto de vista formal cumpre observar que a regra é a de que a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos, por força do art. 37, caput, da LOM.

De se ressaltar ainda que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente (ADI 2103255-42.2020.8.26.0000, TJSP - Órgão Especial, Rel. João Carlos Saletti, j. 27/01/21).

Nesse aspecto, cabe observar que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa - esta reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo - o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral, j. 29.09.2016).

Cabe observar ainda que esse entendimento de que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente foi proferido pelo STF ao julgar, em sede de repercussão geral, o Recurso Especial nº 878.911/RJ, onde justamente se debatia a obrigatoriedade de instalação de câmeras de vigilância nas escolas, tendo firmado a seguinte tese:

"Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal)." Somente nessas hipóteses, "ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa."

Esse entendimento foi mantido pelo Órgão Especial do TJSP, ao julgar pela constitucionalidade da Lei 12.953, de 09 de maio de 2018, de iniciativa parlamentar, que também dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas creches e escolas públicas municipais, inclusive dentro da sala de aula, tendo se pronunciado sob o aspecto formal pela ausência de vícios pela não especificação da dotação orçamentária ou da fonte de custeio e de iniciativa. (ADI 2113734-65.2018.8.26.0000, Relator Salles Rossi, j. 19.09.2018)

Sob o ponto de vista material, o projeto está em perfeita consonância com o ordenamento jurídico.

Inicialmente, destaque-se a competência do Município para editar normas relacionadas à proteção e à integração social das pessoas com deficiência, bem como editar normas de proteção da infância e da juventude, haja vista a expressa disposição constitucional que determina que podem legislar concorrentemente sobre o assunto a União, os Estados, o Distrito Federal e também os Municípios, para suplementar a legislação federal e estadual, dentro dos limites do predominante interesse local (arts. 24, XIV e XV c/c art. 30, I e II, CF/88).

Especificamente em relação à garantia de acessibilidade, a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei Federal nº 13.146, de 6 de julho de 2015), é destinada a assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania (art. 1º).

A medida proposta objetiva assegurar o acesso à educação para a pessoa com deficiência. A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, ratificada pelo Congresso Nacional através do Decreto Legislativo Federal nº 186, de 9 de julho de 2008, reconhece a importância da acessibilidade aos meios físico, social, econômico e cultural, à saúde, à educação e à informação e comunicação, para possibilitar às pessoas com deficiência o pleno gozo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais (item v).

Neste contexto, a educação, efetivada através de sistema educacional inclusivo em todos os níveis, é um direito reconhecido à pessoa com deficiência, a teor da expressa previsão de seu Artigo 24, verbis:

Artigo 24

Educação

1. Os Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência à educação. Para efetivar esse direito sem discriminação e com base na igualdade de oportunidades, os Estados Partes assegurarão sistema educacional inclusivo em todos os níveis, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida, com os seguintes objetivos:

a) O pleno desenvolvimento do potencial humano e do senso de dignidade e auto-estima, além do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos, pelas liberdades fundamentais e pela diversidade humana;

b) O máximo desenvolvimento possível da personalidade e dos talentos e da criatividade das pessoas com deficiência, assim como de suas habilidades físicas e intelectuais;

c) A participação efetiva das pessoas com deficiência em uma sociedade livre.

2. Para a realização desse direito, os Estados Partes assegurarão que:

a) As pessoas com deficiência não sejam excluídas do sistema educacional geral sob alegação de deficiência e que as crianças com deficiência não sejam excluídas do ensino primário gratuito e compulsório ou do ensino secundário, sob alegação de deficiência;

b) As pessoas com deficiência possam ter acesso ao ensino primário inclusivo, de qualidade e gratuito, e ao ensino secundário, em igualdade de condições com as demais pessoas na comunidade em que vivem;

c) Adaptações razoáveis de acordo com as necessidades individuais sejam providenciadas;

d) As pessoas com deficiência recebam o apoio necessário, no âmbito do sistema educacional geral, com vistas a facilitar sua efetiva educação;

e) Medidas de apoio individualizadas e efetivas sejam adotadas em ambientes que maximizem o desenvolvimento acadêmico e social, de acordo com a meta de inclusão plena.

3. Os Estados Partes assegurarão às pessoas com deficiência a possibilidade de adquirir as competências práticas e sociais necessárias de modo a facilitar às pessoas com deficiência sua plena e igual participação no sistema de ensino e na vida em comunidade. Para tanto, os Estados Partes tomarão medidas apropriadas, incluindo:

a) Facilitação do aprendizado do braille, escrita alternativa, modos, meios e formatos de comunicação aumentativa e alternativa, e habilidades de orientação e mobilidade, além de facilitação do apoio e aconselhamento de pares;

b) Facilitação do aprendizado da língua de sinais e promoção da identidade lingüística da comunidade surda;

c) Garantia de que a educação de pessoas, em particular crianças cegas, surdocegas e surdas, seja ministrada nas línguas e nos modos e meios de comunicação mais adequados ao indivíduo e em ambientes que favoreçam ao máximo seu desenvolvimento acadêmico e social.

4. A fim de contribuir para o exercício desse direito, os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para empregar professores, inclusive professores com deficiência, habilitados para o ensino da língua de sinais e/ou do braille, e para capacitar profissionais e equipes atuantes em todos os níveis de ensino. Essa capacitação incorporará a conscientização da deficiência e a utilização de modos, meios e formatos apropriados de comunicação aumentativa e alternativa, e técnicas e materiais pedagógicos, como apoios para pessoas com deficiência.

5. Os Estados Partes assegurarão que as pessoas com deficiência possam ter acesso ao ensino superior em geral, treinamento profissional de acordo com sua vocação, educação para adultos e formação continuada, sem discriminação e em igualdade de condições. Para tanto, os Estados Partes assegurarão a provisão de adaptações razoáveis para pessoas com deficiência.

[sem destaques no original]

Portanto, sob esta perspectiva, a proposta que dispõe sobre Programa de Atendimento Especializado para os educandos com transtornos específicos do desenvolvimento das habilidades escolares, como Transtorno do Déficit de Atenção e Hiperatividade, Transtorno de Tique Motor, Dislexia, ou outros transtornos de aprendizagem, tem o objetivo de dar efetividade aos direitos das pessoas com deficiência, inclusive conforme preceituado pela Lei Brasileira de Inclusão:

Art. 28. Incumbe ao poder público assegurar, criar, desenvolver, implementar, incentivar, acompanhar e avaliar:

I - sistema educacional inclusivo em todos os níveis e modalidades, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida;

II - aprimoramento dos sistemas educacionais, visando a garantir condições de acesso, permanência, participação e aprendizagem, por meio da oferta de serviços e de recursos de acessibilidade que eliminem as barreiras e promovam a inclusão plena;

[...]

V - adoção de medidas individualizadas e coletivas em ambientes que maximizem o desenvolvimento acadêmico e social dos estudantes com deficiência, favorecendo o acesso, a permanência, a participação e a aprendizagem em instituições de ensino;

[...]

No âmbito da competência concorrente para a edição de normas relacionadas à proteção e à integração social das pessoas com deficiência como vimos o Poder Judiciário tem adotado posicionamento mais flexível em relação à iniciativa parlamentar para a edição de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema nº 917 de Repercussão Geral).

Em relação a normas municipais, originárias da iniciativa parlamentar, que estabeleçam regras de efetivação dos direitos das pessoas com deficiência, destaque-se a existência de precedentes que afirmam a validade de tais diplomas na jurisprudência do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Caçapava. Lei nº 5.602, de 04 de julho de 2018, de autoria parlamentar, que assegura a todo aluno com deficiência o direito de efetuar matrícula na escola mais próxima de sua residência. Alegação de vício de iniciativa. Rejeição. Norma envolvendo proteção das pessoas portadoras de deficiência que não é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Supremo Tribunal Federal, ademais, que, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ, sob rito da repercussão geral, sedimentou entendimento "no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos" (Tema 917). Alegação de ofensa aos princípios da Separação dos Poderes e da Reserva da Administração. Rejeição. Lei impugnada que, longe de interferir em atos de gestão administrativa, busca apenas garantir efetividade ao direito de atendimento especializado às pessoas portadoras de deficiência, nos termos dos artigos 208 e 227, inciso II, da Constituição Federal. Competência concorrente. Ação julgada improcedente.

[TJ/SP, Órgão Especial, ADI 2251033-50.2019.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. 11/03/2020, pub. 18/03/2020, destaques nossos]

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 18.486, de 01 de novembro de 2017, do Município de São Carlos, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre a obrigatoriedade de agências bancárias, shopping centers e supermercados do Município a disponibilizar profissional capacitado em Língua Brasileira de Sinais - Libras para atender pessoas com deficiência" - Alegação de afronta ao princípio da separação de Poderes - Inexistência - Iniciativa legislativa comum - Ausente violação da reserva da Administração ou de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo - Ademais, a lei prevê obrigações a particulares, no âmbito da polícia administrativa, ausente qualquer ingerência na esfera administrativa do Executivo - AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

[TJ/SP, Órgão Especial, ADI 2214343-56.2018.8.26.0000, Rel. Des. Elcio Trujillo, j. 02/10/2019, pub. 03/10/2019, destaques nossos]

Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 8.123, de 23 de dezembro de 2013, do Município de Jundiá, que "exige, nos estabelecimentos que especifica, disponibilização de lupa eletrônica ou ampliador de vídeo.". Vício de iniciativa. Não verificação. A lei impugnada, de origem parlamentar, não trata de matéria prevista no rol taxativo de temas reservados à iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes deste Órgão Especial e do STF. Tema 917 da repercussão geral. Lei que dispõe sobre proteção e inclusão da pessoa com deficiência visual, instituindo a obrigatoriedade de que determinados estabelecimentos da municipalidade disponibilizem aos usuários de seus serviços instrumentos de tecnologia assistiva, no caso, lupa eletrônica ou ampliador de vídeo. Concretização do princípio da acessibilidade. Presença de interesse local a justificar a edição do diploma. Alinhamento às diretrizes estabelecidas pela Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência. Compatibilidade com as previsões normativas, federais e estaduais, que abordam a matéria. Inteligência dos arts. 23, II, 24, XIV, 30, I e II, da CF, e arts. 277, 278, IV, e 281, da CE. Precedentes deste Colegiado. Violação à competência deste Tribunal de

Justiça para organizar serviços notariais e de registro e exercer atividade correicional a eles vinculada. Inocorrência. O diploma impugnado aborda matéria concernente ao direito de acessibilidade da pessoa com deficiência visual, disciplinando tema de interesse local. Não trata, em seu texto, de assunto relacionado à disciplina e ao funcionamento das serventias notariais e registras, tampouco dos requisitos necessários à validade de seus atos e documentos. Vício de inconstitucionalidade afastado. Precedentes STF. Previsão de sanções que, uma vez aplicadas, podem acarretar a interrupção do funcionamento de estabelecimentos destinados à prestação de relevantes serviços públicos ligados ao exercício da cidadania e de importantes direitos fundamentais e sociais. Inegável dano ao interesse público. Choque entre a efetivação de certas penalidades e o louvável objetivo da norma questionada. Declaração parcial de inconstitucionalidade, sem redução de texto, dos incisos III, parte final, e IV, ambos contidos no art. 2º da lei impugnada, excluindo-se a incidência das penalidades de "suspensão temporária da atividade" (art. 2º, III, parte final) e "cancelamento da licença de localização e funcionamento" (art. 2º, IV) do âmbito das instituições elencadas nos incisos I, II, VI e VII, do artigo 1º (cartórios, agências bancárias, bibliotecas e instituições de ensino), caso sejam prestadoras de serviço público. Pedido julgado parcialmente procedente.

[TJ/SP, Órgão Especial, ADI 2191671-54.2018.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 20/02/2019, pub. 07/03/2019, destaques nossos]

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal nº 12.854, de 06 de novembro de 2017, do Município de São José do Rio Preto - Legislação que estabelece obrigatoriedade aos bares, restaurantes e similares de oferecer cardápio em formato acessível às pessoas com deficiência visual. I. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO - Há interesse local na definição de práticas comerciais no âmbito da proteção da pessoa com deficiência - Medidas de proteção à pessoa com deficiência visual que devem ser adequadas à realidade local - Precedente do E. STF - Atendimento ao princípio federativo (artigo 1º da Constituição do Estado de São Paulo) - Legislação sobre matérias vinculadas a consumo e à proteção das pessoas com deficiência apenas suplementar, respeitadas as normas federais e estaduais existentes. II. LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL EXISTENTES SOBRE O TEMA - O comando legal "o Poder Público promoverá" tem conteúdo programático, podendo se aperfeiçoar por meio da edição de atos normativos que imponham obrigações a terceiros - A União, ao disciplinar a oferta e as formas de afixação de preços de produtos e serviços para o consumidor, embora não tenha previsto a disponibilização de cardápios acessíveis aos deficientes visuais, não a proibiu - Adoção de medidas que promovam a acessibilidade recomendada no artigo 69 do Estatuto das Pessoas com Deficiência, que tem status de norma constitucional - Legislação impugnada que promove, no âmbito local, as intenções veiculadas nas legislações federal e estadual. III. INEXISTÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA POR VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES - Obrigação imposta a todos que se enquadrarem na norma, de forma indistinta - Polícia administrativa - Caso que não se insere entre os de iniciativa privativa do Poder Executivo. IV. CONFLITO ENTRE A PROTEÇÃO À PESSOA COM DEFICIÊNCIA E A LIVRE INICIATIVA - Legislação municipal que tem por objeto específico a proteção da pessoa com deficiência - Matéria comercial regulada de forma secundária, de modo que a lei municipal pode mesmo impor condição - Princípio do não-retrocesso - Lei que ampliou a garantia de uma vida digna às pessoas com deficiência - Inocorrência de inviabilização ao exercício da atividade econômica, no caso. Inocorrência de inconstitucionalidade. Ação julgada improcedente.

[TJ/SP, Órgão Especial, ADI 2002472-13.2018.8.26.0000, Rel. Des. Moacir Peres, j. 10/10/2018, pub. 15/10/2018, destaques nossos]

Neste sentido foi o entendimento adotado pelo E. Supremo Tribunal Federal, ao apreciar programa voltado aos cuidadores de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzido, criado através de norma de origem parlamentar:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CRIAÇÃO DO PROGRAMA CUIDADOR DE PESSOA COM DEFICIÊNCIA OU MOBILIDADE REDUZIDA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria.

Precedentes. 2. Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.

[STF, 2ª Turma, ARE 1281215 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, j. 30/11/2020, pub. 11/12/2020, destaques nossos]

Destarte, é plenamente possível, à luz do ordenamento jurídico vigente, que a partir de projeto de lei de iniciativa parlamentar sejam fixadas diretrizes e orientações ou mesmo criadas obrigações compatíveis com a atuação já prevista para órgãos da administração pública, ainda que gerem despesas públicas.

Neste sentido é a jurisprudência como ilustram julgados abaixo transcritos, apenas a título ilustrativo:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui Campanha permanente de orientação, conscientização, combate e prevenção da dengue nas escolas do Município de Conchal. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inexiste ofensa às iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Inexistência de usurpação de quaisquer das competências administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes deste Órgão Especial. Improcedência da ação. (TJSP, ADI nº 2056678-45.2016.8.26.0000, j. 24/08/16, grifamos)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal. Implantação do selo 'amigo do idoso' destinado a entidades que atendem idosos nas modalidades asilar e não asilar, e empresas parceiras, com ações em benefício da pessoa idosa. I. Inexistente vício de iniciativa legislativa. Rol constitucional exaustivo. Art. 24, §2º, CE, aplicável por simetria ao Município. Precedentes do Órgão Especial e STF. Tese nº 917 de Repercussão Geral. Não configurado ato concreto de administração, tampouco ato de planejamento e gerenciamento de serviços públicos municipais. Usurpação de atribuições do Poder Executivo não verificada. A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso é atividade inerente à atuação da administração. Lícito ao Poder Legislativo Municipal impor ao Executivo o exercício de suas funções. Novos direitos e obrigações que devem ser introduzidos ao ordenamento justa e legitimamente por lei. Suposta ausência da fonte dos recursos financeiros importaria, no máximo, na inexecutabilidade do programa no mesmo exercício orçamentário em que promulgada a norma questionada.

...

A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso, em prol da saúde e da qualidade de vida dessa parcela mais vulnerável da população, está entre as atividades típicas do Poder Executivo, sendo inerente à sua atuação; dessa forma, é lícito ao Poder Legislativo Municipal impor ao Executivo local o exercício dessas funções. (TJSP, ADI nº 2253854-95.2017.8.26.0000, j. 16/05/18, grifamos)

Com efeito, como verificado nos julgados acima transcritos, não se vislumbra, de imediato, incompatibilidade entre o presente projeto e a Lei de Responsabilidade Fiscal, haja vista que a estimativa de impacto orçamentário-financeiro poderá ser apresentada no decorrer de todo o processo legislativo, ao longo da tramitação do projeto, portanto.

Nesse sentido é o entendimento esposado pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 5.816:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole

o art. 155, § 2º, XII, "g", da CF - à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) -, exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. 3. 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 concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos. 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente. (ADI 5.816 - RO, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 5.11.2019)

Outrossim, é oportuno ainda observar que atualmente o TJ/SP tem adotado posicionamento no sentido de que tais questões são passíveis de equacionamento ao longo da execução orçamentária, por meio de remanejamento de dotações ou, ainda, através de programação para o exercício seguinte, competindo à D. Comissão de Finanças e Orçamento se pronunciar a respeito.

Neste sentido, cite-se, ilustrativamente o aresto abaixo do TJ/SP :

" I. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 6.011, de 17 de abril de 2017, do Município de Americana, que "dispõe sobre a obrigatoriedade dos hospitais públicos e privados, do Município de Americana, disponibilizar equipe de apoio profissional no momento da notícia aos pais, de recém-nascidos com suspeita diagnóstica ou diagnóstico de Síndrome de Down" (sic). II. Vício formal de inconstitucionalidade. Inocorrência. De origem parlamentar, a legislação impugnada não trata de matéria inserida no rol taxativo do artigo 24, §2º, da CE. Tema 917, STF. Precedentes deste Órgão Especial. III. Não constatada, igualmente, invasão das atribuições de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. A lei analisada não disciplina a prática de ato de administração, limitando-se a instituir normas procedimentais no tocante à forma de comunicação aos genitores da criança nascida e diagnosticada com Síndrome de Down, em âmbito local, estabelecendo regras dotadas de abstração e generalidade no tocante à humanização da referida comunicação. Previsão, apenas, de instrumentos mínimos destinados a garantir sua exequibilidade e a eficácia de suas disposições. Constitui dever do Poder Executivo levar as determinações do diploma impugnado à concreção por meio de provisões especiais, com respaldo em seu poder regulamentar. Diversos precedentes deste Colegiado. Doutrina. IV. Ofensa ao artigo 25 da Constituição do Estado, por não indicação de dotação orçamentária para custeio dos gastos decorrentes da execução da norma. Inocorrência. Mera inexecuibilidade. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. V. Artigo 5º, parte final. Inconstitucionalidade verificada. Ressalvada a posição pessoal desta Relatoria, de acordo com o entendimento consolidado neste

Órgão Especial, a fixação de prazo rígido para que o Poder Executivo regulamente determinada disposição legal representa indevida interferência do Poder Legislativo em seu típico juízo de conveniência e oportunidade. Violação ao princípio da separação dos Poderes, previsto no artigo 5º, da CE. Exclusão da expressão "no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar de sua publicação". VI. Pedido julgado parcialmente procedente." (TJ SP. ADI nº 2213905-30.2018.8.26.0000. J. 10.04.2019 - destaques acrescentados)

De se ressaltar ainda que, diferentemente de uma propositura que concede um benefício fiscal, por exemplo, a propositura cria um programa cuja implantação demandará posteriores atos de gestão, ressaltando ainda que nos termos § 4º do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias são condições prévias para o empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras.

Por fim é imperioso reforçar que se por um lado o Poder Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos que encontrem consonância com o ordenamento jurídico, é certo que o exercício de tal competência encontra-se limitado ao estabelecimento de regras com conteúdo geral e abstrato e de conteúdo mais programático, sob pena de afronta ao Princípio da Separação entre os Poderes, consagrado em nossa Constituição Federal.

Nesse sentido, bastante elucidativo é o acórdão exarado pelo E. Tribunal de Justiça de São Paulo cuja ementa e razões de decidir reproduzimos abaixo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 3.774, de 11 de maio de 2020, do Município de Tietê, que "institui no âmbito do Município de Tietê, o Programa de Apoio às Pessoas com Doença de Alzheimer e Outras Demências e aos seus familiares e dá outras providências" - Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos Poderes - Reconhecimento parcial - Rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual - Norma de conteúdo programático - Inconstitucionalidade, contudo, dos incisos V, VI, VII, VIII e IX, do art. 2º, e art. 3º da Lei nº 3.774/2020 -Dispositivos que impõem obrigações à Administração Pública, em clara ofensa ao princípio da reserva da Administração - Afronta aos artigos 5º, 47 e 144 da Carta Bandeirante. Pedido parcialmente procedente. (TJSP, ADI nº 2133498-66.2020.8.26.0000, j. 10/02/21, grifamos).

...

É caso de procedência parcial do pedido, pois, à exceção dos incisos V, VI, VII, VIII e IX do artigo 2º, e artigo 3º, a norma é de conteúdo programático, e segundo José Afonso da Silva, "tais normas estabelecem apenas uma finalidade, um princípio, mas não impõe propriamente ao legislador a tarefa de atuá-la, mas requer uma política pertinente à satisfação dos fins positivos nela indicados" (in "Aplicabilidade das Normas Constitucionais", Ed. Malheiros, 8. ed. 2012), afastando-se, ainda, da matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo (Cf. artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado, aplicado por simetria ao Município). Ora, as normas programáticas caracterizam-se por terem sua aplicação procrastinada, isto é, pressupõem a existência de uma legislação posterior para sua efetiva aplicação no âmbito jurídico, sendo destinadas, pois, ao legislador infraconstitucional, não conferindo aos seus beneficiários o poder de exigir a sua satisfação imediata. São normas de apelo social, que perseguem objetivos prioritariamente concernentes aos direitos sociais, econômicos e culturais, conquanto procurem conformar a realidade a postulados de justiça. Assim, a normatividade programática não dispõe explicitamente sobre os meios a serem empregados para a sua efetividade.

...

Isso porque, o gerenciamento da prestação de serviços públicos é competência do Poder Executivo, único dos Poderes que detém instrumentos e recursos próprios para avaliar a conveniência e oportunidade da Administração Pública, de tal arte que a imposição ao Poder Executivo das atividades descritas no artigo 3º da Lei nº 3.774/2020, importa em atos típicos de gestão administrativa, destinados à sua organização e funcionamento, conferindo atribuições aos órgãos municipais, como bem ressaltou o eminente Relator, in verbis:

Da mesma forma, a lei impugnada em seu artigo 2º, ao estabelecer a obrigatoriedade da capacitação dos profissionais da área (inc. V); a elaboração de cadastro específico de todos os pacientes que tenham diagnóstico de Doença de Alzheimer e outras demências (inc. VI); a promoção de eventos em locais públicos (inc. VII); a inserção de ações dessa política na Estratégia Saúde da Família (inc. VIII); bem como o aperfeiçoamento das áreas técnicas públicas e privadas, com troca de informações e parcerias dos profissionais de saúde entre si (inc. IX), interfere no juízo de conveniência e oportunidade da Administração Municipal, invadindo a esfera de competência própria do Poder Executivo.

..." - grifamos

Assim, o projeto está em consonância com o ordenamento jurídico e deve ser considerado apto a prosseguir em tramitação na forma do Substitutivo ao final proposto.

Tendo à vista o previsto no artigo 41, XI, da Lei Orgânica do Município, deverão ser realizadas, ao menos, duas audiências públicas durante a tramitação do projeto de lei.

Para a sua aprovação, a propositura dependerá do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, inciso XII, da Lei Orgânica.

Diante do exposto, somos PELA LEGALIDADE, na forma do seguinte Substitutivo proposto para conferir à norma contornos mais gerais e abstratos, afastando assim eventual usurpação de competência do Executivo:

**SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO
PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 262/2021**

Institui o Programa de Atendimento Educacional Especializado, para diagnóstico, tratamento e acompanhamento dos educandos com transtornos específicos do desenvolvimento das habilidades escolares, nas instituições públicas e privadas de ensino do Município de São Paulo.

A Câmara Municipal de São Paulo D E C R E T A :

Art. 1º Fica instituído o Programa de Atendimento Educacional Especializado, para diagnóstico, tratamento e acompanhamento dos educandos com transtornos específicos do desenvolvimento das habilidades escolares, nas instituições públicas e privadas de ensino do Município de São Paulo.

Parágrafo único. Considera-se transtorno específico do desenvolvimento das habilidades escolares aquele que traz dificuldade de aprendizagem das habilidades escolares, tais como Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade, Transtorno de Tique Motor, Transtorno da fala, Dislexia.

Art. 2º O Programa de Atendimento Educacional Especializado compreende:

I - a identificação antecipada do transtorno, ainda na fase do ensino fundamental;

II - o encaminhamento do educando para o diagnóstico;

III - o apoio especializado educacional na rede de ensino regular;

IV - o apoio especializado na rede de saúde;

V - o monitoramento do aprendizado e saúde do educando nos três eixos que correspondem a família, educadores e especialistas na área da saúde.

Art. 3º Na execução do Programa de Atendimento Educacional Especializado serão observadas as seguintes diretrizes:

I - garantia ao cuidado e a proteção ao educando com Transtornos específicos do desenvolvimento das habilidades escolares, Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade, Transtorno de Tique Motor, Transtorno da fala, Dislexia, ou outros transtornos de aprendizagem, para que tenham o melhor desenvolvimento físico, mental, moral e social evitando qualquer forma de violência, negligência e discriminação;

II - garantia de educação de qualidade e inclusiva em todo o período escolar do educando até sua efetiva formação;

III - aprimoramento constante dos profissionais da rede escolar para didática pedagogia conforme as necessidades específicas do educando;

IV - monitoramento constante do desenvolvimento educacional do educando prevendo novas práticas e estratégias;

V - manutenção de prontuários com os laudos, acompanhamentos, protocolos de atendimentos e demais documentos essenciais a fim de manter o tripé da família, escola e profissionais da saúde sempre atualizados;

VI - promoção de campanhas contra o preconceito e o Bullying no ambiente escolar;

VII - manutenção da interação e da participação familiar em todo o processo;

VIII - articulação com as demais políticas públicas.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 16/03/2022.

Sandra Santana (PSDB) - Presidente

Alessandro Guedes (PT)

Cris Monteiro (NOVO)
Professor Toninho Vespoli (PSOL) - Contrário
Rodrigo Goulart (PSD)
Rubinho Nunes (PODE)
Sandra Tadeu (UNIÃO)
Sansão Pereira (REPUBLICANOS)
Thammy Miranda (PL) - Relator

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 18/03/2022, p. 109

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.