



## PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 1.190

PROJETO DE LEI Nº 14.245/23

PROCESSO Nº 7.237/23

**ASSUNTO: INSTITUI A EQUOTERAPIA COMO OPÇÃO TERAPÊUTICA DE TRATAMENTO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA**

**CONSULENTE: DIRETORIA LEGISLATIVA**

**EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO.  
SAÚDE. COMPETÊNCIA COMUM.  
COMPETÊNCIA CONCORRENTE.  
CONSTITUCIONALIDADE.**

### 1 – RELATÓRIO

De autoria do Vereador, **PAULO SÉRGIO MARTINS**, o projeto de lei institui a equoterapia como opção terapêutica de tratamento de pessoas com deficiência.

O projeto almeja a instituição de uma reabilitação, visando trabalhar aspectos motores, cognitivos e afetivos, para o desenvolvimento biopsicossocial.

A propositura encontra-se justificada.

É o relatório. Passa-se a opinar estritamente sobre os aspectos jurídicos da questão posta.

### 2 – DA FUNDAMENTAÇÃO

O projeto, neste caminho, afeiçoa-se de constitucionalidade e legalidade, conforme o quanto segue.

#### 2.1 – DA CONSTITUCIONALIDADE

Sob o prisma jurídico, o projeto versa sobre a competência comum dos entes, uma vez que tem por objetivo elucidar o cuidado com a saúde (art. 23, II, CF), como ora expusemos:





**Art. 23.** *É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*

*[...]*

**II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;**

Ademais, vale ressaltar que adentra, também, na competência concorrente, conforme a Constituição Federal, já que os Entes Federativos devem legislar visando a defesa da saúde (art. 24, XII).

**Art. 24.** *Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

*[...]*

**XII - previdência social, proteção e defesa da saúde.**

Apesar de não constar no “caput” do art. 24, o Município, conforme o STF, pode legislar sobre os assuntos do artigo, desde que o faça de maneira harmônica com a legislação federal e estadual. Essa autorização para que os Municípios legislem sobre matérias de competência concorrente está prevista no art. 30, I e II, da CF/88.

Neste caminho, sob o esse prisma, opina-se pela viabilidade do projeto proposto.

## **2.2 – AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DA INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO**

Como é cediço, em regra, a iniciativa legislativa é conferida ao Poder Legislativo, cabendo a iniciativa reservada ao Poder Executivo de forma excepcional, em hipóteses delimitadas e restritas.

Por constituir exceção à regra da iniciativa comum, a iniciativa reservada não comporta interpretação ampliada. Sendo elementar na hermenêutica que a exceção à regra não deve ser interpretada extensivamente, sob pena de desvirtuar a própria regra.

Neste cenário, imperioso ressaltar o entendimento sedimentado no julgamento do Tema 917 pelo Col. Supremo Tribunal Federal em repercussão





geral, segundo o qual: “não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, 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”).

A jurisprudência do STF, nesta toada, é no sentido de que são vedadas a criação de novas atribuições administrativas a um determinado órgão da Administração Pública que modifique o rol de atividades funcionais deste.

Com efeito, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para a edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa - 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.

Nesse contexto, a proposta, em sua essência envolve matéria de política pública direcionada à saúde e, não se trata de matéria cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Executivo, ressaltando-se que não cria ou altera cargos, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, como consignado no Tema 917 de repercussão geral alhures mencionado.

Não se olvida que no âmbito Municipal, dentro do que se convencionou nomear “interesse local”, tanto o Executivo, quanto o Legislativo pode inaugurar o processo legislativo, desde que respeitadas as esferas de atuação de cada um.

Diante disso, estando o rol de competências privativas do Chefe do Executivo elencado na Constituição Federal, pode-se concluir que não está inserida matéria como a tratada no projeto, que dispõe sobre o direito público fundamental à saúde, tema consubstanciado em competência concorrente entre os entes federados, nos exatos termos do artigo 24, inciso XII, da Constituição Federal, certo que ao Município cabe legislar de forma suplementar para tratar de interesse local, como disposto no artigo 30, incisos I e II da Constituição Federal.





**Art. 30. Compete aos Municípios:**

**I - legislar sobre assuntos de interesse local;**

**II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;**

Em suma, a matéria disciplinada pela lei local não se encontra no restrito rol de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, a denotar a inexistência de vício formal no processo legislativo.

É o entendimento do Tribunal de Justiça de São Paulo:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei no 11.992, de 29 de abril de 2016, do Município de São José do Rio Preto. Obrigatoriedade de instalação de recipientes com álcool gel antisséptico nas salas de velório dos cemitérios locais. Inconstitucionalidade formal inexistente. Não configurada violação às hipóteses de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Executivo. Hipóteses taxativas, segundo a jurisprudência deste Órgão Especial e do Supremo Tribunal Federal. **Matéria de saúde pública. Iniciativa legislativa concorrente. III. Inconstitucionalidade material. Não ocorrência. Norma de caráter geral e abstrato, editada com vistas à tutela da saúde pública.** Inocorrência de usurpação de outras competências administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Inexistência de ofensa à regra da harmonia dos poderes. **Caberá ao Prefeito editar provisões especiais com vistas à regulamentação da lei.** Exercício da gestão dos contratos administrativos e execução de eventuais adaptações necessárias ao fiel cumprimento do diploma legal permanecem reservados à Administração. Interesse público e necessidade de proteção da saúde dos funcionários e usuários das salas de velório possibilitam, em tese, a alteração unilateral das cláusulas regulamentares do contrato de concessão do serviço funerário pelo Poder Concedente, em obediência à nova imposição legal. Alteração contratual, se necessária, que não se mostra substancial. IV. Eventual ruptura da equação econômico- inanceira entre os concessionários do serviço funerário e a Administração que deverá ser concretamente comprovada, para que seja possível seu reequilíbrio. Precedente do STF na ADI 3768. mprocedência do





pedido.” (destaquei e grifei – ADIn no 2.178.745-12.2016.8.26.0000 – v.u. j. De 22.02.17 – Rel. Des. MÁRCIO BARTOLI)

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.

Tendo em vista que o projeto almeja a instituição de uma reabilitação das pessoas com necessidades especiais, visando trabalhar aspectos motores, cognitivos e afetivos, para o desenvolvimento biopsicossocial, o tema está em harmonia com a legislação em vigor e inserida na competência local, garantindo o direito à saúde das pessoas com deficiência.

Nesse caminho, é importante pontuar que, de acordo com o art. 238-E da Lei Orgânica, é dever do Município assegurar com absoluta prioridade o direito à saúde das pessoas com deficiência:

**Art. 238-E.** *É dever da família, da sociedade e do Município assegurar à criança, ao adolescente e à **pessoa com deficiência**, com absoluta prioridade, o direito à vida, à **saúde**, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, bem como protegê-los de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão*

Assim, o projeto estabelece normas que não interferem na competência privativa do Chefe do Executivo.

Posto isto, por não inovar na estrutura ou na atribuição/funcionamento dos órgãos, bem como por não dispor sobre regime jurídico de servidores públicos, não há que se falar em vício de inconstitucionalidade formal.

Neste aspecto, opina-se pela inexistência de competência privativa.





### **2.3 – DA LEGALIDADE PERANTE A LEI ORGÂNICA**

Em face do atual cenário, configura-se revestido da condição de legalidade no que concerne à competência (art. 6º, “caput” c/c art. 7º, II) e quanto a iniciativa que no caso concreto é concorrente (art. 45) sendo os dispositivos relacionados pertencentes à Lei Orgânica de Jundiaí (L.O.J), deferindo ao Vereador a iniciativa para a propositura, como resta dilucidado:

**Art. 6º. Compete ao Município de Jundiaí legislar sobre assuntos de interesse local com o objetivo de garantir o bem-estar de sua população e o pleno desenvolvimento de suas funções sociais, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:**

---

**Art. 7º. Ao Município de Jundiaí compete, concorrentemente com a União e o Estado, entre outras atribuições**

**[...]**

**II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiências**

---

**Art. 45. A iniciativa de projetos de leis complementares e ordinárias compete ao Prefeito, a qualquer membro ou Comissão da Câmara e aos cidadãos, observado o disposto nesta lei.**

Portanto, sob o prisma da legalidade, opina-se pela sua viabilidade.

### **4 – CONCLUSÃO**

Diante do exposto, exclusivamente sob o espectro jurídico, entendemos que inexistem quaisquer óbices a regular tramitação do projeto de lei, porquanto constitucional e legal.

Relativamente ao quesito mérito, pronunciar-se-á o soberano Plenário.

### **DAS COMISSÕES A SEREM OUVIDAS**

Além da Comissão de Justiça e Redação, nos termos do inciso I do art. 139 do Regimento Interno, sugerimos a oitiva da Saúde, Assistência Social e Previdência.





**QUÓRUM:** maioria simples (art. 44, “caput”, L.O.M.).

Jundiaí, 29 de novembro de 2023

**João Paulo Marques D. de Castro**

Procurador Jurídico

**Vinícius Augusto M. N. Soares**

Estagiário de Direito

**Gabriela Hapuque S. Silva**

Estagiária de Direito

**Fernanda R. P de Godoi**

Estagiária de Direito

