ASSESSORIA JURÍDICA DO LEGISLATIVO

PARECER JURÍDICO nº 22/2023

Parecer jurídico ao projeto de lei nº 12/2023, que "fixa diretrizes para a política municipal de atendimento às pessoas com Transtorno de Espectro Autista (TEA), Transtorno do Déficit de Atenção com Hiperatividade (TDAH), dislexia e outros transtornos de aprendizagem, institui a Carteira de Identificação de Pessoas com TEA, institui datas simbólicas e dá outras providências".

CONSULTA:

Após receber um avulso do projeto de lei em epígrafe, a Assessoria Jurídica da Câmara Municipal de Pedralva emite o seu parecer a esta proposição, de autoria de 4 vereadores (João Batista Machado Filho, Aline de Fátima Silva Guedes, Matheus Bustamante Gomes e Cláudio de Lima Lopes), e que dispõe sobre a fixação de diretrizes para o atendimento e a promoção dos direitos de pessoas com Transtorno de Espectro Autista (TEA), Transtorno do Déficit de Atenção com Hiperatividade (TDAH), dislexia e outros transtornos de aprendizagem. A proposição também institui a Carteira de Identificação de Pessoas com TEA (Ciptea) e institui datas simbólicas alusivas para conscientização da sociedade em relação a esses transtornos, sendo: a Semana Municipal de Conscientização do Autismo, a Semana Municipal de Conscientização sobre o Transtorno do Déficit de Atenção com Hiperatividade (TDAH) e o Dia Municipal de Atenção à Dislexia.

PARECER:

O presente projeto de lei está redigido em linguagem parlamentar e obedece às regras da técnica legislativa.

Ressalto inicialmente que esta Assessoria Jurídica participou da elaboração dessa proposição, a pedido dos autores, e por isso já foi feita antecipadamente a verificação de sua constitucionalidade e legalidade, o que detalharei neste parecer.

No tocante à legitimidade material do projeto, tem-se que as matérias nele tratadas inserem-se no âmbito da competência legislativa municipal. Em linhas gerais, o projeto dispõe sobre o atendimento às classes de pessoas acima elencadas pelos serviços públicos locais, especialmente os serviços de Saúde e Educação. Ao fazê-lo, o texto reproduz os princípios constantes das leis federais, de caráter geral, que já abordam esses temas, e acrescenta algumas diretrizes mais específicas, direcionadas para o poder público local.

A propósito, a Constituição da República primeiramente contempla, em seu artigo 30 (incisos I e II), que é da competência dos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Adicionalmente, a CF atribui aos Municípios o poder-dever de prestar os serviços de atendimento à população nas áreas sociais, o que, por corolário, confere-lhes também a legitimidade para regulamentar esses serviços a nível local, contanto que não o façam de forma contraditória com o regramento nacional.

Neste sentido, o art. 30 da CF destaca a competência do poder local para execução dos serviços de Saúde e Educação, nos incisos VI e VII, assim escritos:

> **Art. 30.** Compete aos Municípios:
>
> VI - Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
>
> VII - Prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população.

Na mesma linha, o art. 23 da CF impõe a obrigação conjunta a todos os entes federados de cuidar da saúde, assistência pública e proteção às pessoas com deficiência:

> **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.

Adiante, o artigo 198 da Constituição, ao apresentar a linha-mestra do Sistema Único de Saúde (SUS), reitera, como primeira diretriz no tocante à prestação das ações e serviços públicos de saúde à população, o princípio da descentralização, o qual, por sua vez, veio a ser regulamentado pela Lei 8.080/1990, que apresentou entre seus princípios a delegação da prestação dos serviços de saúde aos Municípios:

> **Art. 7º.** (...)
>
> IX - descentralização político-administrativa, com direção única em cada esfera de governo:
>
> a) ênfase na descentralização dos serviços para os municípios.

Acerca do atendimento às pessoas com deficiência (dentre os quais enquadram-se as pessoas com Transtorno do Espectro Autista), a Constituição Federal também apresenta as linhas básicas que demonstram a responsabilidade conjunta dos entes da Federação, especialmente nos artigos 208 e 227, especificamente nos seguintes itens:

> **Art. 208.** O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
>
> III - Atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino.
>
> **Art. 227.** É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito (...).
>
> § 1º. O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos:

> II - criação de programas de prevenção e atendimento especializado para as pessoas portadoras de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente e do jovem portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de obstáculos arquitetônicos e de todas as formas de discriminação.

Portanto, é patente que se tratam de deveres do Poder Público (incluindo-se os Municípios) oferecer atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, bem como instituir e implementar programas de prevenção e atendimento especializado para as pessoas com deficiência, e ainda adotar políticas de integração social do adolescente e do jovem que tenha essa condição.

Ora, se cabe ao Município prestar todas essas atividades, por óbvio cabe-lhe a prerrogativa de regulamentar e detalhar as políticas locais de atendimento a esses públicos, suplementando a legislação federal no que julgar pertinente e necessário.

Por tais motivos, concluo que é legítima a aprovação de lei municipal que disponha sobre a política local de atendimento aos direitos de grupos específicos de cidadãos, especialmente na condição de pacientes e educandos, na medida em que respeite as diretrizes federais, e ainda venha a suplementá-las.

Outro aspecto a ser analisado diz respeito à legitimidade formal, abrangendo a constitucionalidade da apresentação do projeto de lei por iniciativa parlamentar. Neste aspecto, verifica-se que a matéria nele tratada não está no campo da iniciativa privativa do Poder Executivo, visto que não se enquadra nas restrições contidas no inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição Federal e nem nas hipóteses previstas no artigo 46 da Lei Orgânica do Município.

Segundo a Constituição, no que se aplica aos Municípios, apenas são considerados como projetos de iniciativa exclusiva do Poder Executivo (prefeito) aqueles que disponham sobre as seguintes matérias:

> a) Criação de cargos, funções e empregos públicos ou aumento de sua remuneração;
>
> c) Servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; e
>
> e) Criação e extinção de órgãos da Administração Pública.

E o projeto em tela não envolve a criação de cargos ou funções públicas, nem dispõe sobre remuneração ou direitos de servidores públicos (ou seu regime jurídico), nem promove criação de Secretaria ou de qualquer órgão ou unidade administrativa na administração municipal. Por isso, não há qualquer impedimento legal de que seja apresentado por um vereador.

Pode-se afirmar taxativamente que a Constituição não proíbe o Vereador de propor projetos que disponham sobre políticas públicas ou que instituam programas para sua implementação.

A propósito, a jurisprudência relativa às situações de limitação de iniciativa de projetos de leis tem evoluído bastante no Brasil, especialmente a partir de decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal que afirmaram a conclusão de que a reserva de iniciativa para apresentação de projetos de lei (matérias de iniciativa exclusiva do Prefeito) deve ser interpretada sempre de forma restritiva e não ampliativa, pelo fato de implicar em limitação às prerrogativas do Poder Legislativo.

Nesse sentido, vale citar a manifestação do Ministro Celso de Mello no acórdão proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade no 724-RS:

> "EMENTA: ADI - LEI Nº 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI Nº 9.535/92 - BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO - MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE - REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL - ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. - A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. - **A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa**, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. - O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado."

Ademais, desde 2015 o Supremo Tribunal Federal consolidou a jurisprudência a respeito da constitucionalidade de iniciativa parlamentar não apenas para projetos que criem despesas para a Administração, mas também para aqueles que disponham sobre a criação e execução de programas que se enquadrem no bojo das atribuições já pertinentes às políticas públicas de competência do Município.

Nesse sentido, destaco o enunciado do Tema n° 917 do STF, que foi gerado a partir de uma demanda que inicialmente tratava de uma lei municipal oriunda de iniciativa parlamentar que obrigava a instalação de câmeras de segurança em escolas municipais (Processo originário: ARE 878.911, Relator Min. Gilmar Mendes):

> **Tema: 917** - Competência para iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias.
>
> Tese: Não usurpa 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).

Nesse julgamento o STF entendeu que a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias, pelo fato de não criar ou alterar a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local e nem tratar do regime jurídico de servidores públicos, não incorre em vício de inconstitucionalidade quanto ao aspecto da iniciativa oriunda de um vereador.

O STF também já decidiu em outros julgamentos que é legítima a iniciativa de parlamentares municipais e estaduais para projetos de lei que instituam programas de ações no âmbito das políticas públicas de competência do respectivo ente, mormente em se tratando de ações e áreas de atuação que já se inserem no campo das atribuições do poder público local, fato que foi demonstrado na primeira parte desse parecer. Neste sentido, veja-se alguns exemplos de julgados do STF:

a) Agravo regimental no recurso extraordinário. **Lei de iniciativa parlamentar a instituir programa municipal denominado "Rua da Saúde". Inexistência de vício de iniciativa a macular sua origem**.

1. 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.

(STF, AgrRE 290.549/RJ, proferida em 28/02/2012, rel. Min. Dias Toffoli, ref. lei do Município do Rio de Janeiro/RJ).

b) Ação Direta de Inconstitucionalidade. Artigos 1º, 2º e 3º da Lei nº 50, de 25 de maio de 2.004, do Estado do Amazonas. Teste de maternidade e paternidade. Realização gratuita. Efetivação do direito à assistência judiciária. **Lei de iniciativa parlamentar que cria despesa para o Estado-membro. Alegação de inconstitucionalidade formal não acolhida.** Concessão definitiva do benefício da assistência judiciária gratuita. (...)

Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil - matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. 2. Reconhecimento, pelas Turmas desta Corte, da obrigatoriedade do custeio do exame de DNA pelo Estado-membro, em favor de hipossuficientes. 3. O custeio do exame pericial da justiça gratuita viabiliza o efetivo exercício do direto à assistência judiciária, consagrado no artigo 5º, inciso LXXIV, da CB/88. (...) Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucionais os incisos I, III e IV, do artigo 2º, bem como a expressão "no prazo de 60 dias a contar da sua publicação", constante do caput do artigo 3º da Lei n. 50/04 do Estado do Amazonas.

(STF, ADI 3394/AM, publ. em 15/08/2008, rel. Min. Eros Grau).

No presente caso, o projeto sequer acarreta a geração de despesas diretas e obrigatórias para o Município, pois trata de obrigações de condutas em abstrato, a serem adotadas de maneira universal e impessoal, e, além do mais, envolvem padrões para serem aplicados na prestação de serviços que já se inserem nas atribuições da Municipalidade e que, em tese, já devem contar com estrutura e profissionais para sua execução. Assim, a priori, as ações propugnadas pelo projeto podem ser desempenhadas por profissionais já vinculados ao Município para fins de atendimento de saúde, educação e assistência social, não se falando em criação de cargos nem de contratação de pessoal. Sendo assim, não se apresenta nenhum vício de iniciativa na autoria deste projeto.

E, de toda forma, ainda que implicasse em geração de gastos de forma reflexa, este não seria um impeditivo para a iniciativa parlamentar, posto que a Constituição não atribui reserva de iniciativa ao prefeito para propor projetos que acarretem despesas ao erário.

Portanto, conclui-se que é legítima e constitucional a iniciativa de vereadores para o presente projeto de lei.

Quanto ao mérito, conforme já comentado acima, este projeto representa, primeiramente, uma consolidação de diretrizes de políticas públicas de atendimento ao público-alvo nele identificado, já constantes na legislação federal pertinente, suplementadas com o acréscimo de algumas diretrizes de ações e posturas mais específicas, voltadas para a atuação local.

Nesse sentido, verifica-se primeiramente que as diretrizes mais abrangentes estão em consonância com as seguintes leis federais:

a) Lei nº 12.764/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista – TEA (conhecida como Lei Berenice Piana);

b) Lei nº 13.977/2020, que alterou a Lei 12.764 para instituir a Carteira de Identificação da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (Ciptea), permitindo sua expedição pelos órgãos responsáveis pela execução da Política de Proteção dos Direitos da Pessoa com TEA dos Estados e dos Municípios; e

c) Lei nº 14.254/2021, que dispõe sobre o acompanhamento integral para educandos com dislexia ou Transtorno do Déficit de Atenção com Hiperatividade (TDAH) ou outro transtorno de aprendizagem.

As definições e diretrizes contidas nessas leis estão dispostas nos artigos 2º, 3º e 4º, e também no capítulo III, sendo que este capítulo trata essencialmente sobre os direitos das pessoas com TEA. Já o capítulo IV, que discorre sobre o padrão e as ações de atendimento, contém disposições mais específicas voltadas para o funcionamento dos serviços municipais, e que não são contidas expressamente nas leis federais, sendo alguns de seus artigos voltados especificamente para o atendimento educacional e de saúde às pessoas diagnosticadas com transtorno do espectro autista.

O capítulo V, por sua vez, contém disposições específicas para o atendimento educacional diferenciado para as pessoas com dislexia, TDAH e outros transtornos de

aprendizagem, e basicamente reproduz o conteúdo da Lei federal 14.254/2021. O fato de repetir a norma federal não representa ilegalidade, visto que se tratam de normas de aplicação nacional, e que a reiteração, neste caso, tem efeito pedagógico e prático, no sentido de chamar a atenção do poder público e da sociedade para os direitos do público envolvido, algo de que muitas vezes sequer tomam conhecimento devido à falta de divulgação e aplicação rápida da norma federal.

O capítulo VI regulamenta a expedição da Carteira de Identificação da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (Ciptea), em consonância com a Lei federal 13.977/2020. Verificamos aqui que o Município de Pedralva já havia instituído um documento de identificação semelhante através de sua Lei nº 1.869/2021, então denominado como "Carteira de Identificação do Autista". Porém, em vista de haver algumas divergências com a lei federal, tanto na denominação quanto na sua padronização e forma de expedição, age bem o projeto ao rever tal regulamentação.

Na sequência o projeto institui algumas datas simbólicas, a nível local, destinadas à disseminação de informações e conhecimento sobre as espécies de transtornos tratados no projeto, sendo todas elas baseadas em datas já instituídas a nível nacional ou internacional. Nesse aspecto, o reconhecimento expresso pelo Município tem também o efeito de reiteração, a fim de incentivar a participação e atuação da sociedade e do poder público local. São elas:

a) Semana Municipal de Conscientização do Autismo, a ser realizada na primeira semana do mês de abril: inspirada em data instituída mundialmente pela ONU - Dia Mundial da Conscientização do Autismo;

b) Semana Municipal de Conscientização sobre o TDAH, a ser realizada na semana que abrange o dia 1º de agosto: acompanha o padrão instituído pela Lei federal n° 14.420/2022;

c) Dia Municipal de Atenção à Dislexia, a ser realizado no dia 16 de novembro: acompanha a data nacional instituída pela Lei federal nº 13.085/2015.

Face ao exposto, conclui-se que o projeto em tela é plenamente constitucional e legal, tanto formal quanto materialmente, não havendo nenhum empecilho, sob o aspecto jurídico, à sua aprovação pela Câmara Municipal.

Eis o nosso parecer.

Pedralva-MG, 13 de abril de 2023.

ADAILTON GOMES SILVA:86971760697

Assinado de forma digital por ADAILTON GOMES SILVA:86971760697
Dados: 2023.04.13 08:55:56 -03'00'

Adailton Gomes Silva
Advogado - OAB/MG 76.183