PARECER JURÍDICO Nº 015/2022

PROJETO DE LEI Nº 011/2022

AUTORA: VEREADORA ENILDA MENDONÇA

EMENTA: Direito Constitucional. Constituição Estadual. Vício de Iniciativa. Usurpação de Competência. Poder Executivo. Sem inovação Jurídica. Lei Autorizativa. Possibilidade de conversão em Indicação.

1 – RELATÓRIO

A Secretaria Parlamentar, da Câmara Municipal de Vereadores de Ilhéus encaminhou a esta Comissão Legislativa, instituída pela Portaria nº 005/2021, projeto de Lei de nº 011/2022, que *"Dispõe sobre a política pública municipal para garantia, proteção e ampliação dos direitos das pessoas com Transtorno de Espectro Autista – TEA e seus familiares",* para fins de parecer prévio.

O Projeto de Lei tem autoria da Vereadora Enilda Mendonça. Em sua justificativa, desfila que o projeto se justifica, em razão de tornar realidade em no Município de Ilhéus, o que já determina a Lei Federal n° 12.764, de 27 de dezembro de 2012 e a Lei Federal n° 13.977, de 8 de janeiro de 2020, que instituem a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista.

Acrescenta que assegurará todos os direitos das pessoas autistas, uma vez que as pessoas com autismo têm direito a uma vida digna, a integridade física e moral, o lazer, a cultura, o livre desenvolvimento da personalidade, o acesso a serviços de saúde e a informações que auxiliem no diagnóstico e no tratamento, assim como o acesso à educação e ao ensino profissionalizante, à moradia, à previdência.

É o relatório. Passo à análise.

2 – ANÁLISE JURÍDICA

A atividade legislativa se desenvolve dentro de um processo formal, estruturado conforme o ordenamento legislativo, a que se dá o nome de processo legislativo. A cada espécie legislativa (lei ordinária, lei complementar, resolução, decreto legislativo, etc.) corresponde um determinado procedimento.

Conforme estabelecido no § 3º, da Portaria nº 005/2021:

> § 3º – A Secretaria Parlamentar encaminhará a proposição para o Presidente da ***Câmara com cópia para Comissão Legislativa, para que esta possa oferecer seu parecer técnico acerca da matéria,*** respeitando o prazo de 03 (três) dias, considerando o quanto disposto na Portaria nº 005/2021, bem como os prazos estipulados no Regimento Interno. (Grifou-se)

Assevera o artigo 99, do Regimento Interno desta Casa Legislativa:

> Art. 99 – As proposições deverão ser redigidas em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e na ortografia oficial e assinadas pelo seu autor ou autores.

O Projeto de Lei em destaque atende a essa exigência regimental.

Quanto à iniciativa do projeto de Lei, amolda-se ao interesse local, conforme estatuído no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, contudo uma parte do projeto de Lei é privativa do Senhor Prefeito Municipal, por simetria ao que dispõe a Constituição Federal artigo 61 e artigos 55 e 77, incisos II e VII da Constituição Estadual, violando o princípio da separação dos Poderes.

Nesse prisma, observa-se que a Lei Orgânica do Município de Ilhéus anuiu integralmente ao princípio da simetria ao atribuir ao Prefeito a competência exclusiva para apresentar projeto de lei que verse sobre a criação, estruturação e atribuições

das Secretarias, Departamentos ou Diretorias equivalentes e órgãos da Administração Pública, bem como aquelas que preveem aumento de despesa, *ex vi:*

> **Art. 54 -** São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre;
>
> I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta ou aumento de sua remuneração;
>
> II - servidores públicos do poder Executivo, da Administração Indireta e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, sem regime jurídico;
>
> **III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos ou Diretorias equivalentes e órgãos da Administração Pública;**
>
> IV - matéria orçamentária e a que autorizem a abertura de créditos ou conceda auxílios e subvenções.
>
> Parágrafo Único - **Não será admitido aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal,** ressalvado o disposto em lei. **(Grifou-se)**

No caso em comento, de fato, parte do presente projeto representa invasão indébita do Poder Legislativo em matéria legal que, indiscutivelmente, caberia ao Poder Executivo Municipal, contrariando a aludida estrutura simétrica do processo legislativo, eis que o artigo 77, incisos II e VII da Constituição Estadual prevê:

> **Art. 77 -** São de iniciativa privativa do Governador do Estado os projetos que disponham sobre:
> I - fixação ou modificação dos efetivos da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar e da Polícia Civil;
> II – criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional ou aumento de remuneração;
> III – matéria tributária e orçamentária;
> IV – servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;
> V – organização das Procuradorias e da Defensoria Pública;
> **VI – criação, estruturação e competência das Secretarias e demais órgãos da administração pública;**
> **VII – organização administrativa e serviços públicos, que**

impliquem aumento ou redução de despesas.

Observa-se, pois, que a Lei Orgânica do Município reproduziu os textos das Constituições Federal e Estadual, ao prever que são de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre o aumento de despesa.

Dessa maneira, o projeto de lei em análise, não resta dúvida, ao autorizar a emissão da Carteira de Identificação da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista - CIPTEA, no âmbito do Município de Ilhéus, destinada a conferir a identificação da pessoa diagnosticada com Transtorno do Espectro Autista - TEA, ocasiona, pois, o aumento das despesas do Executivo.

Demais disso, não é permitido à Câmara Municipal instituir despesas sem a necessária provisão financeira ou sobre as quais o Executivo não tenha controle, nem tenha sido objeto de expressa previsão.

Acrescente-se, ainda, que o Legislativo Municipal não pode subtrair do Prefeito o exame da conveniência e da oportunidade de criar o que ora se propõe. Caso o faça, ofenderá claramente o princípio da separação dos poderes (artigo 5º da Constituição Estadual), com a violação da iniciativa reservada do Executivo para desencadear o processo legislativo correspondente.

Ainda sobre o tema, assevera Hely Lopes Meirelles que:

> [...] a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante". Sintetiza, ademais, que "todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário" (Direito municipal brasileiro, 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard

Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712).

Se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional.

Em que pese parte da lei seja autorizativa, o Poder Executivo não precisa de autorização para fazer algo que já lhe é legítimo.

Sobre tema, urge trazer à baila a análise de Sérgio Resende de Barros, discorrendo ***sobre a referida autorização***, que assim ensina:

> "...insistente na pratica legislativa brasileira, a 'lei' autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de 'leis', passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu 'lei' autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente autorizativa é a 'lei' que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da 'lei' começa por uma expressão que se tornou padrão: 'Fica o Poder Executivo autorizado a...' O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser 'determinado', mas é apenas 'autorizado' pelo Legislativo, tais 'leis', óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente" (Leis Autorizativas. Revista da Instituição Toledo de Ensino, agosto a novembro de 2000, Bauru, p. 262).

Cumpre trazer à baila, ainda, que já existe a Lei Federal que traz normativos para considerar a pessoa com autismo, qual seja a 12.764, de 27 de dezembro de 2012, que *Institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista; e altera o § 3º do art. 98 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.*

Acerca do § 4º, do artigo 1º e § 1º, do artigo 2º do Projeto de Lei, tem-se que são textos repetidos, que não trazem nenhuma inovação jurídica, pois a Lei Federal sobredita, já trouxe essa normatização, vejamos:

> **Art. 1º** Esta Lei institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista e estabelece diretrizes para sua consecução.
>
> [...]
>
> **§ 2º A pessoa com transtorno do espectro autista é considerada pessoa com deficiência, para todos os efeitos legais.** (Grifou-se)

Ainda sobre a Lei Federal 12.764/2012, em seu artigo 2º, que dispõe sobre as diretrizes da Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, já previu o quanto constante nos incisos I, II, III, V, VI e VIII, do artigo 3º, do projeto de Lei, trazendo poucas inovações jurídicas.

Acerca do artigo 2º e seus parágrafos, observa-se que mais uma vez, há referência à uma autorização para Chefe do Poder Executivo. Ocorre que - como alhures desfilado - o Poder Executivo não precisa de autorização para fazer algo que já lhe é legítimo.

Une-se a este argumento, o fato de que para emissão da Carteira de Identificação da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista – CIPTEA, ocasionará o aumento das despesas do Executivo. Entretanto, a Lei Orgânica do Município reproduziu os textos das Constituições Federal e Estadual, ao prever que são de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre o aumento de despesa.

Sobre vícios de iniciativa a jurisprudência do Pretório Excelso é pacífica em assinalar:

> Direito Constitucional. Agravo interno em recurso extraordinário com agravo. Controle de constitucionalidade. Vício de iniciativa. Atribuições de órgãos da administração pública. Iniciativa privativa do chefe do poder executivo. Precedentes. **1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de ser inconstitucional lei de iniciativa do Poder**

> **Legislativo que desencadeia aumento de despesas públicas em matéria de iniciativa do chefe do Poder Executivo**, bem como assentou ser de competência do Chefe do Poder Executivo leis que estruturam ou alterem órgãos ou secretarias da administração pública. 2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não houve fixação de honorários advocatícios. 3. Agravo interno a que se nega provimento. (STF - AgR ARE: 1007409 MT - MATO GROSSO, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 24/02/2017, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-047 13-03-2017)

Por mais louvável que tenha sido a intenção da Senhora Vereadora, buscando assegurar a efetivação dos princípios constitucionais aplicáveis ao serviço público, verifica-se que sua propositura como tal, demonstra-se ineficaz e absolutamente questionável, uma vez que vai apenas ensejar uma nova proposição – de projeto de Lei – do Poder executivo, já que é ele o competente propositor.

Ocorre que, algumas partes do Projeto, não apresentam invasão indébita de competência, tampouco repete normativo jurídico, podendo a Sra. Vereadora apresentar um novo projeto com as devidas retificações. Cite-se, a título exemplificativo, o artigo 6º, que institui, no âmbito do Município de Ilhéus, a Semana Municipal de Conscientização do Autismo, com o escopo de promover o quanto disposto em seus incisos.

Caso não seja esse o entendimento da vereadora, seria hipótese do presente Projeto ser apresentado como uma indicação ao Poder Executivo.

3 CONCLUSÃO

Diante do quanto exposto, resta claro que o projeto de lei em destaque é de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, não podendo, a Câmara de Vereadores, tomar a iniciativa de projetos que visem dispor sobre essa matéria, sob pena de, em

caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

Entretanto, considerando a intenção da nobre vereadora propositora do Projeto de Lei, esta Comissão sugere que seja reapresentado em forma de Indicação para o Poder Executivo.

É o Parecer, salvo melhor Juízo da Comissão de Justiça, Legislação e Redação.

Este parecer é peça meramente opinativa, não vinculando o parecer das Comissões e do Plenário.

É o nosso parecer. S.M.J.

Ilhéus -BA, 21 de março de 2022.

ADRIANO SANTOS DE CARVALHO
Assessor Jurídico-Legislativo
OAB/BA 42.467

MICHAEL SANTOS NEVES
Procurador Geral
OAB/BA 50.954

JOSÉ CARLOS COSTA DA SILVA JÚNIOR
Assessor Jurídico-Legislativo
OAB/BA 33.086