



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Parecer Jurídico Nº 1/2021 ao Projeto de Lei Nº 3/2021

PROCURADOR JURÍDICO

Procedimento Legislativo n.º: 523/2021 – Departamento Assuntos Parlamentares.

Interessado: Presidente da Comissão Permanente de Constituição e Justiça

Assunto: Projeto de Lei nº 03/2021, de autoria da Vereadora **SIMONE PATRÍCIA SOARES**, que “Dispõe sobre o Serviço de Carteira de Identificação dos autistas no município de Itaquaquecetuba.

Inicialmente, é de suma importância o tema trazido no projeto pela Ilustre Vereadora Simone Patrícia Soares. No entanto, em leis similares, de iniciativa Parlamentar, o Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, perante o Órgão Especial, já decidiu pela inconstitucionalidade em Ação Direta de Inconstitucionalidade, por exemplo, relativo ao Município de Santo André, reconhecendo que a referida iniciativa é do Senhor Prefeito, como adiante se vê:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 9.640/2014 – MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ – INICIATIVA PARLAMENTAR – LEI QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DE CADASTRO MUNICIPAL DA PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA – INVASÃO DA COMPETÊNCIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – INGERÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO DO MUNICÍPIO – VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES – CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM A INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO – VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 5º; 24, § 2º; 25; 47, XIX, 'A'; 144; 174, I, II E III; E 176, I, DA CONSTITUIÇÃO DE SÃO PAULO – PRECEDENTE – INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA – AÇÃO PROCEDENTE. (TJ-SP - ADI: 20136566820158260000 SP 2013656-68.2015.8.26.0000, Relator: João Negrini Filho, Data de Julgamento: 26/08/2015, Órgão Especial, Data de Publicação: 28/08/2015). (grifos nossos).

Trata-se de pedido encaminhado pela Presidência desta Câmara Municipal, para que este Procurador Legislativo elabore parecer acerca da propositura de **Projeto de Lei Ordinária nº 03/2021**, abaixo mencionado, de autoria da Vereadora **SIMONE PATRÍCIA SOARES**.



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Passa-se à análise.

Em princípio, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do procedimento administrativo em epígrafe. Destarte, incumbe, a este Procurador Legislativo prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Nesse contexto, pede-se licença para a transcrição de parte do Projeto de Lei nº 03/2021, de autoria da **Vereadora SIMONE PATRÍCIA SOARES**, conforme se nota:

Projeto de Lei Nº 3/2021

Dispõe sobre o Serviço de Carteira de Identificação dos autistas no município de Itaquaquetuba.

A CÂMARA MUNICIPAL DE ITAQUAQUETUBA, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 44, da Lei Orgânica do Município, RESOLVE:

Art. 1º Fica instituído o Serviço de Carteirinha para todos autista no âmbito do município de Itaquaquetuba.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta lei.

Art. 2º Considera-se este serviço para identificação dos Autistas, diagnosticados com Transtorno do Espectro.

§ 1º O Serviço de Carteira de Identificação da Pessoa com Transtorno com Espectro Autista (CIPTEA) será emitido gratuitamente pelo órgão municipal.



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

§ 2º A disponibilização de Carteira de Identificação da Pessoa com Transtorno com Espectro Autista (CIPTEA) se faz necessária para que tenham prioridade no atendimento em serviços públicos e privados, em especial nas áreas de saúde, educação e assistência social.

No caso dos particulares, isso inclui supermercados, bancos, farmácias, bares, restaurantes e lojas em geral.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução da presente Lei correrão por conta das dotações próprias do orçamento, suplementadas se necessário.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Plenário Vereador Maurício Alves Braz, 15 de Fevereiro de 2021.

Simone Patrícia Soares

Vereadora

JUSTIFICATIVA

O presente Projeto de Lei visa quando se pensa nas razões da importância da identificação dos autistas, também conhecido como Transtorno do Espectro Autista (TEA) é uma disfunção global do desenvolvimento, uma alteração que afeta a capacidade de comunicação do indivíduo, de socialização e de comportamento.

O Autismo pode ter em seu comportamento hiperatividade, agressões, impulsividade, irritabilidade, repetição de palavras e de ações. Muitos são os mitos em referência ao autismo, portanto esse projeto visa à identificação e a conscientização em relação a este distúrbio para a população.

Os principais objetivos deste projeto são: transmitir informação sobre os direitos dos Autistas, interação dos familiares dos autistas com a sociedade, desmistificação e quebra das barreiras quanto ao preconceito ao comportamento dos mesmos.

Portanto este Projeto de Lei é de grande relevância para toda sociedade, visto que muitas pessoas não têm conhecimento e nem compreensão do Transtorno Espectro Autista, contudo observa-se a importância da identificação e conscientização da medida pleiteada.



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

É o necessário a relatar.

A **Lei Orgânica de Itaquaquetuba**, sobre a administração do Município, proposituras e suas fontes de custeio, assim dispõe:

Art. 5º - O governo Municipal será exercido pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo, Independentes e harmônicos, entre si, vedada a delegação de poderes.

(...)

Art. 27 - O Poder Executivo será exercido pelo prefeito eleito na forma Constitucional, auxiliado pelos secretários municipais e pelos subprefeitos, quando for o caso.

(...)

Art. 49 - Consideram-se Leis Complementares:

- I - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;
- II - Código de Obras;
- III - Código Tributário;
- IV - Código de Saúde;
- V - Código de Educação;
- VI - Criação e extinção de Distritos e Sub-distritos;
- VII - Lei das Licitações;
- VIII - Estatuto dos Servidores Públicos Municipais;
- IX - Estrutura Administrativa do Município;**
- X - Regime Previdenciário dos Servidores Públicos;
- XI - Quadro Geral de Cargos.

Art. 50 - A iniciativa das Leis Complementares competirá exclusivamente ao prefeito, exceto às previstas nos incisos VI, VII e VIII do artigo 49, desta Lei, cuja iniciativa será concorrente.



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

(...)

Art. 56 - Nenhuma propositura poderá ser aprovada ou sancionada sem que dela conste expressamente a indicação de recursos orçamentários disponíveis.

(...)

Art. 125 - **Nenhuma despesa será ordenada ou realizada sem que existam recursos orçamentários ou créditos aprovados pelo legislativo.**

(...)

Art. 128 - **São vedados:**

I - O início de programas, projetos e atividades não incluídos na Lei Orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou assuntos de obrigações que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operação de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade prescrita, aprovados pelo Legislativo;

IV - a vinculação da receita de impostos a órgãos ou despesas, ressalvadas as permissões constitucionais;

V - abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicações e recursos correspondentes;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro sem prévia autorização legislativa;

VII - a concessão ou utilização de crédito limitado.



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Esclarece-se, que o Inciso VIII do Art. 49 da Lei Orgânica desta Cidade, embora ainda não declarado inconstitucional, ofende princípios de iniciativa de Leis que disponham sobre Regime Jurídico de Servidores consagrado na Constituição Federal e na Constituição do Estado de São Paulo, fato amplamente debatido por ocasião do julgado da Ação Direta de Inconstitucionalidade 27978-0/0, onde se discutia o vício de iniciativa da Lei Complementar 28/95 desta Cidade que teve como parte o Sindicato dos Servidores de Itaquaquetuba em face da Câmara Municipal de Itaquaquetuba.

A Constituição do Estado de São Paulo, de observância também no Município, sobre a questão da independência dos Poderes, e bem assim, no tocante à iniciativa das proposições, assim disciplina:

Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

§ 1º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

(...)

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

(...)

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;(NR)

A **CONSTITUIÇÃO FEDERAL** da República Federativa do Brasil, também assim dispõe:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;

(...)

Art. 29. **O Município rege-se-á por lei orgânica**, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, **atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado** e os seguintes preceitos:

(...)

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

(...)

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

Pois bem.

Ao me referir a dispositivos da Constituição Federal e da Constituição do Estado de São Paulo, procuro realçar no sentido de que as atribuições do Presidente da República, do Governador do Estado, e bem assim, **do Prefeito Municipal**, se caracterizam em dispor de maneira exclusiva a iniciativa de diversas proposituras em que não podem ser apresentadas pelos seus respectivos parlamentos.

E neste aspecto, é sempre oportuno destacar as lições do Professor **GILMAR FERREIRA MENDES** e **PAULO GUSTAVO BRANCO**, quando nos ensinam que ao tratarem da iniciativa privativa do Presidente da República, à luz do art. 61,§1º, I e II, da Constituição Federal, reserva-se “....**ao chefe do Executivo (reserva-se) a iniciativa de leis que fixem ou modifiquem (...) versem sobre ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA** (“Curso de Direito Constitucional” – Editora Saraiva – 2013 – 4.1.1.6. – p.868). (grifamos).

O Ilustre jurista **JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO**, sobre a **ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA do Município**, nos ensina que “...**resulta de um conjunto de normas jurídicas que regem a competência, as relações hierárquicas, a situação jurídica, as formas de atuação e o controle dos**



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

órgãos e pessoas, no exercício da função administrativa”. (Manual de Direito Administrativo, Ed. Atlas – 2012 – p. 447).

A partir de então, no Município, ou seja, no âmbito local, temos as lições do saudoso Professor **HELLY LOPES MEIRELLES**, atualizado por outros doutos juristas, que ministra da seguinte forma:

“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta à sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos – e convém se repita – que o Legislativo provê in gênero, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. **Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo**, pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental”. (Direito Municipal Brasileiro, 2013, 17ª ed., Editora Malheiros – Cap. XI – 1.2 – p. 631). (grifei).

Em que pese a importância do assunto e a vontade da Ilustre Vereadora SIMONE PATRÍCIA SOARES, com o devido respeito, o Projeto de Lei em questão, é uma ingerência na organização administrativa da gestão Governamental do Senhor Prefeito e, portanto, viola a iniciativa das proposições de incumbência do Executivo.



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Assim, mesmo que tivesse recurso específico para essa finalidade, se insere no rol de proposições que versam sobre matéria do Executivo, no caso a ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, só ao Prefeito cabe definir os seus eventuais programas, como consequência da atribuição exclusiva.

A Jurisprudência, em especial do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, bem como de outros Estados, **de forma reiterada**, já vem dando mostras de estar sensível às proposituras que violem a separação de poderes, no caso concreto, **à Organização Administrativa do Município**, impondo obrigações, no caso pela Câmara Municipal, em detrimento do Poder Executivo Municipal, em sua função de gerência do Município.

Senão, vejamos:

SOBRE A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei Municipal n. 4.482/11 - Ato normativo que dispõe sobre o Programa Censo-Inclusão e Cadastro-Inclusão, destinado à identificação, mapeamento e cadastramento do perfil de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida - Norma de iniciativa parlamentar - Programa que engloba a gestão administrativa pública - Vício de iniciativa - Inteligência dos arts. 47, II, e 144, da CE - Precedentes deste E. Órgão Especial - Legislação federal que prevê a apuração pelo censo demográfico do número de pessoas portadoras de deficiência no país - Previsão orçamentária feita de modo genérico, em afronta ao disposto pelo art. 25, da CE - Inconstitucionalidade reconhecida - Ação procedente. (TJ-SP - ADI: 575096920128260000 SP 0057509-69.2012.8.26.0000, Relator: Grava Brazil, Data de Julgamento: 25/07/2012, Órgão Especial, Data de Publicação: 01/08/2012)



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

De igual natureza, por exemplo, também no **Município de Viamão**, Estado do Rio Grande do Sul:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.037, DE 08 DE MAIO DE 2013, DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO, QUE AUTORIZA A CRIAÇÃO DE CADASTRO DE ONGS E PESSOAS QUE CUIDAM DE CÃES E GATOS ABANDONADOS, PARA FORNECIMENTO DE RECURSOS, A FIM DE AUXILIAR NOS GASTOS COM ESTES ANIMAIS, BEM COMO DISPOR PARA ADOÇÃO. VÍCIO DE ORIGEM. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. AUMENTO DE DESPESA. VÍCIO MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA AOS ARTS. 5º, 8º, 10, 60, II, D, 82, VII, 149, I, II E III, E 154, I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. A Lei nº 4.037/2013, do Município de Viamão, ao instituir cadastro e apoio financeiro a pessoas que cuidam, em lugar particular, de cães e gatos abandonados, destinando recursos municipais a essas pessoas, bem como determinando que os animais e os estabelecimentos cadastrados sejam acompanhados pela fiscalização municipal, imiscuiu-se na organização e funcionamento da Administração. O que inquina de inconstitucionalidade a norma é exatamente o vício de iniciativa, considerando que a competência legislativa para regular tal matéria é do Chefe do Executivo. Há, pois, ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, violando o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes, em ofensa ao disposto nos artigos 5º, 8º, 10, 60, II, d, e 82, VII, da Constituição Estadual. Para dar atendimento ao estabelecido na Lei Municipal nº 4.037/2013, haverá aumento de despesas, sem a devida previsão orçamentária, o que afronta os arts. 149, I, II e III, e 154, I, da Carta Estadual, incorrendo em inconstitucionalidade material. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70055118343, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 09/12/2013).



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

CONCLUSÃO:

Sendo assim, pelos motivos já exaustivamente demonstrados, o Projeto de Lei em questão, apesar de sua importância, possui vícios de inconstitucionalidade de iniciativa, pois invadem atribuições exclusivas do Poder Executivo Municipal ao querer disciplinar sobre a Organização Administrativa do Município, neste caso, cabe única e exclusivamente ao Senhor Prefeito Municipal.

Dessa forma, registre-se ainda, que a mera citação de que as despesas correrão por conta das dotações próprias consignadas no orçamento vigente, não supre a exigência expressa do Art. 56 da LOM da indicação de recursos de forma geral, pois não consta especificamente nos autos que o Legislativo aprovou recursos orçamentários ou créditos (Art. 125) para essa finalidade. Daí se conclui que “São vedados: I - o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual”, constante do Art. 128, Inciso I da Lei Orgânica do Município.

Se não bastasse isso, especificamente, **o presente Projeto de Lei de iniciativa desta Câmara Municipal, sem dúvida, também viola dispositivos, já citados, da Constituição Estadual, da Constituição Federal**, e igualmente, os Artigos 49, Inciso IX, 50 e 56 da **Lei Orgânica de Itaquaquecetuba**. Ainda, encontra-se em desacordo com diversas jurisprudências do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, bem como de Tribunais de outros Estados, em Ações Diretas de Inconstitucionalidade, já citadas.

Este é o parecer, salvo melhor juízo, lavrado em 12 (doze) laudas e em duas vias, arquivada uma em pasta própria e a presente, elevada à consideração Superior.

Itaquaquecetuba, 23 de fevereiro de 2021.

ELSON CUSTODIO DE FARIAS FILHO
Procurador Legislativo