

DESPACHO

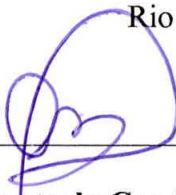
TIPO / Nº: PLV 138123

Designo para exercer a função de Relator (a) da matéria o (a) Vereador (a):

Robinho

Já fica deferido o prazo do Art. 42 § 1º, do Regimento Interno.

Rio Grande, 11 de junho de 2023.



Presidente da Comissão

DESPACHO

Ciente em ____/____/____

☒ Enviar ao Consultor Jurídico para Parecer quanto: Constitucionalidade, Juridicidade, Técnica Legislativa e pesquisa de legislação já existente sobre a matéria.

☐ Requer parecer técnico dos prestadores de serviço jurídicos: IGAM e DPM

☐ Não enviar ao Consultor Jurídico.

Rio Grande, 13 de junho de 2023.



Relator(a)

502



PARECER JURÍDICO

**EMENTA: PARECER AO PROJETO LEI DO
DE VEREADOR 138/2023**

Para análise desta Consultoria o Projeto de Lei de Vereador nº 138/2023 de autoria do Vereador: Rafael Missiunas

Analisando o processo epigrafoado, entendemos por remeter o mesmo ao órgão de assessoria desta Casa, IGAM, que emitiu a Orientação Técnica 30.099/2023 e DPM que emitiu a Orientação Técnica 3.140/2023, à qual nos filiamos, na sua integralidade.

Conclusão

Diante do exposto, considerando a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, a Procuradoria opina pela inviabilidade regular tramitação do PLV nº 138/2023.

Rio grande, 28 de dezembro de 2023.


Osvaldino Oliveira da Silva
Consultor Jurídico
OAB/RS: 115526
Câmara Municipal do Rio Grande


Roger Martins da Rosa
OAB/RS 65589
Subconsultor Jurídico
Câmara Municipal do Rio Grande

Porto Alegre, 20 de dezembro de 2023.

Orientação Técnica IGAM nº 30.099/2023

I. O Poder Legislativo do Município de Rio Grande solicita ao **IGAM** análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 138, de 2023, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: "Dispõe sobre a obrigatoriedade da criação de leitos adaptados em hospitais e Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) para pacientes com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e outras necessidades especiais".

II. Preliminarmente, esclareça-se que aos Municípios foram conferidas as competências legislativas para dispor sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que for cabível, conforme estabelecem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal².

Demonstrada a competência legiferante do Município, no contexto da propositura de um projeto de lei determinados aspectos de ordem técnica podem afetar a sua regular tramitação. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, o seu trâmite legislativo. Assim, deve-se examinar a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa que, nas letras de André Leandro Barbi de Souza³, vem a ser o seguinte:

É a fase do processo legislativo que deflagra a elaboração de uma lei, abrindo etapa externa da atividade legislativa, com a pública e transparente discussão e deliberação de seu conteúdo, em uma casa parlamentar.

A regra indica que o exercício de iniciativa de uma lei é geral. Encontra-se disponível ao parlamentar, a uma bancada, a uma comissão legislativa permanente ou especial, ao chefe do governo e aos cidadãos. **Há situações, no**

¹ 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; (grifou-se)

(...)

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual **no que couber**; (grifou-se)

² Art. 6º - Ao Município, entre outras atribuições, compete:

I - legislar e prover sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar as legislações federal e estadual **no que couber**; (grifou-se)

(...)

Art. 7º **É da competência administrativa comum do Município**, da União e do Estado, observada a lei complementar, o exercício das seguintes medidas:

I - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (grifou-se)

³ A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.

entanto, em que o exercício da iniciativa de uma lei é reservado. Nessas hipóteses, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo. (grifou-se)

Por oportuno, esclareça-se que pessoas com transtorno do espectro autista são consideradas pessoas com deficiência, à luz do conceito que consta do art. 1º, § 2º, da Lei Federal nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012:

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)

Ocorre que, no objetivo de estabelecer determinados direitos às pessoas que possuem determinadas características, o projeto de lei precisa ser escrito com cuidado, a fim de não se reportar a algumas matérias que competem a órgãos do Executivo e, assim, acabar afrontando, assim, o princípio da independência e harmonia entre os Poderes⁴. Neste sentido, a título de exemplos para esta explicação, veja-se as seguintes ementas do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS), aplicáveis no que couberem ao caso em análise:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ARROIO GRANDE. LEI MUNICIPAL AUTORIZATIVA DISPONDO ACERCA DA INSTALAÇÃO DE BRINQUEDOS ACESSÍVEIS EM PRAÇAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS COM DEFICIÊNCIA OU MOBILIDADE REDUZIDA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. 1. A Lei-Aroio Grande nº 2.781/14 padece de vício formal na medida em que **o Poder Legislativo Municipal invadiu a seara de competência do Poder Executivo Municipal, pois afronta dispositivos constitucionais que alcançam ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para editar leis que disponham sobre as atribuições da administração municipal.** 2. Inconstitucionalidade declarada com efeitos ex tunc, uma vez que a legislação em comento colide frontalmente com a CE e CF-88, devendo ser retirada do ordenamento jurídico municipal. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 700620881419, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em 01/12/2015) (grifos nossos)

⁴ Constituição Federal:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 10 - **São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.** (grifou-se)

Lei Orgânica do Município de Rio Grande:

Art. 2º **São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.**

§ 1º **É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e ao cidadão investido na função de um deles exercer as do outro, salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica.** (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. VÍCIO DE ORIGEM. É inconstitucional a Lei nº 4.860/2008, de 07 de julho de 2008, do Município de Ijuí, que dispõe sobre a reserva de vaga às pessoas portadoras de deficiência, ou com mobilidade reduzida, nas áreas de estacionamento de veículos, porque padece de vício de origem, vez que fere a harmonia e independência dos Poderes, porquanto a lei, de iniciativa do Poder Legislativo, exige a reorganização dos serviços públicos municipais, onerando os cofres municipais. **JULGARAM PROCEDENTE A ADIN. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70026103440, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alzir Felipe Schmitz, Julgado em 06/04/2009) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE ALEGRETE QUE ESTABELECE REGRAS SOBRE A RESERVA DE VAGAS GRATUITAS DE ESTACIONAMENTO PARA IDOSOS E DEFICIENTES. INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA QUANTO AO REGRAMENTO DO PODER EXECUTIVO. SEPARAÇÃO DE PODERES. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a lei de iniciativa da Câmara de Vereadores possui vício de iniciativa, ao estabelecer regras para os serviços públicos de estacionamento rotativo pago nas vias públicas municipais, cuja gestão cabe ao Poder Executivo, viola o princípio constitucional da separação dos Poderes Republicanos, que condiciona todos os entes políticos, e o Município, nas circunstâncias do caso. **PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70070873567, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em 27/11/2017) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CARLOS BARBOSA. LEI Nº 2.785/2012, QUE ALTERA DISPOSITIVO DA LEI MUNICIPAL N.º 2.381/2010. LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. MATÉRIA EMINENTEMENTE ADMINISTRATIVA. 1. (...) 2. Em plano de inconstitucionalidade formal, o regramento municipal impugnado, ao criar proposta cujos mecanismos para a execução são atribuídos ao Poder Executivo, foi além da esfera de competência reconhecida ao Poder Legislativo, interferindo diretamente na organização administrativa do Município. Violação ao que assentam os artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, d, 82, inciso VII, da Constituição Estadual. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70050085018, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 02/12/2013) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 2.626/2001, DE ITAQUI. USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. Norma impugnada que positiva intromissão indevida da Câmara de Vereadores nas atividades próprias do Poder Executivo, em especial no que se refere à própria organização e ao funcionamento da administração municipal, dentre elas o estabelecimento das atribuições de algumas de suas Secretarias. Precedentes. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.** (Ação Direta de

Inconstitucionalidade Nº 70017994021, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Osvaldo Stefanello, Julgado em 14/05/2007) (grifou-se)

Ainda a título de exemplo sobre a iniciativa de leis para a criação de políticas diversas na área de saúde e em outras áreas da gestão pública, veja-se as seguintes ementas da jurisprudência do TJRS:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.532/2021 DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA/RS. DISPÕE SOBRE A DISPONIBILIZAÇÃO GRATUITA DE KITS DE MEDICAMENTOS PARA TRATAMENTO PRECOCE DA COVID-19 NA REDE PÚBLICA DO SUS. **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.** 1. Lei nº 6.532/2021, do Município de Santa Maria/RS, que dispõe sobre a disponibilização gratuita de kits de medicamentos para tratamento precoce da Covid-19 na rede pública do SUS do Município de Santa Maria/RS. Lei de iniciativa parlamentar. 2. Ocorre que as políticas públicas de gerenciamento da pandemia são questões que devem ser geridas pelo Executivo, em cada esfera da federação, de acordo com suas competências. **No âmbito municipal, trata-se de atribuição da Secretaria de Saúde, em obediências às diretrizes traçadas pelo Prefeito Municipal.** 3. Ainda, conforme elucida o artigo 24, inciso XII, da Constituição Federal, a competência para legislar sobre proteção à saúde é concorrente para a União e os Estados. Nesse contexto, os Municípios atuam apenas de forma suplementar, quando houver interesse local, nos termos do artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal. 4. Ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes. Desrespeito aos artigos 8º, "caput", 10, 60, inciso II, alínea "d" e 82, incisos III e VII, da CE/1989 e artigos 24, inciso XII e 30, incisos I e II, da CF/1988. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085333730, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 10-12-2021) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA. LEI MUNICIPAL Nº 8.146/2018. **INSTITUIÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL** DE ATENÇÃO INTEGRAL AOS EDUCANDOS COM TRANSTORNO DO DÉFICIT DE ATENÇÃO E HIPERATIVIDADE (TDAH). **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.** OFENSA AOS ARTIGOS 8º E 82, INCISO VII, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. É inconstitucional a lei, de iniciativa da Câmara Municipal, que institui Política Municipal de Atenção Integral aos Educandos com Transtorno do Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH), estabelecendo atendimento prioritário, formação dos educadores para diagnosticar o transtorno, além de outras medidas que exigem capacitação de servidores, acarretando despesas não previstas pela Lei Orçamentária. Compete ao Prefeito Municipal, por força do art. 8º c/c 82, inciso II, da Constituição Estadual, dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual. **DECLARADA A INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA MUNICIPAL. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº

70079850889, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 15-04-2019) (grifou-se)

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. LEI MUNICIPAL. **ATRIBUIÇÃO DE SECRETARIAS E ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA RESERVADA DO CHEFE DO EXECUTIVO.** 1. Não padece de inconstitucionalidade a Lei 2.147/95, do Município de Itaqui, que, estabelecendo a política municipal de assistência, criou atribuições para Secretárias e Órgãos da Administração Municipal, na medida em que observada a iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo. 2. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 700181554773, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Araken de Assis, Julgado em: 25-06-2007) (grifou-se)

A fim de dirimir definitivamente a questão, apresentamos a seguir um terceiro julgamento, cujo mérito inclusive foi objeto de repercussão geral no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 3.030, de 10 de maio de 2017, do Município de Brotas, que "**dispõe sobre vagas externas, exclusivas para idosos e pessoas com deficiência**, próximas aos prédios públicos e dá outras providências" – **Ato normativo que não usurpa atribuição do Chefe do Poder Executivo – Julgamento do mérito ARE-RG 878.911, repercussão geral tema 917 do Colendo Supremo Tribunal Federal – "Reafirmação da jurisprudência desta Corte 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 (art. 61, §1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)" – Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos Poderes – Vício de iniciativa – Inexistência – Rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual – A iniciativa parlamentar não ofende o disposto nos artigos 5º e 47, incisos II, XIV, da Constituição Estadual, por não veicular matéria inserida na reserva da Administração nem na reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo.** Pedido improcedente, cassada a liminar. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2130762-80.2017.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 29/11/2017; Data de Registro: 01/12/2017) (grifou-se)

Por entender que o rol para organização dos serviços públicos é taxativo, o STF não considera a matéria privativa do Executivo. Dessa forma, com respaldo no entendimento da mais alta corte da Justiça brasileira, é legítima a iniciativa do Legislativo para projetos de lei como o ora analisado. Isto se explica porque tem-se adotado como diretriz interpretativa acerca da legitimidade da iniciativa legislativa, o parâmetro do disposto no § 1º do art. 61 da Constituição Federal, que estabelece os assuntos privativos do Presidente da República (Poder Executivo), aplicável aos Municípios pelo princípio da simetria⁶.

⁶ Art. 61. [...]



Destarte, por todos esses ângulos de análise, o projeto de lei ora analisado apresenta não só vício de ordem formal, mas também material, à luz da Constituição e da jurisprudência.

III. Diante de todo o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, opina-se pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 138, de 2023, porque a disponibilização de leitos adaptados em Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) especificamente para pessoas com transtorno do espectro autista e outras necessidades especiais em razão de deficiências acaba por se referir aos serviços de saúde que são prestados pelo Executivo. Dessa forma, a proposição analisada evidencia a ofensa ao princípio da separação entre os Poderes, bem como à jurisprudência consolidada sobre a matéria.

Por fim, a título de sugestão, considerando que se trata de um objeto meritório, a qualquer tempo a matéria pode ser objeto de Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, pois assim o Vereador poderá preservar a autoria da proposição perante o agente político que detém competência acerca da matéria.

O IGAM permanece à disposição.


Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM

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

(...)

II - disponham sobre:

(...)

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; (grifamos)



Porto Alegre, 27 de dezembro de 2023.

Informação nº 3.140/2023

Interessado: Município de Rio Grande/RS – Poder Legislativo.
Consultante: Roger Martins da Rosa, Procurador.
Destinatário: Presidente do Poder Legislativo.
Consultores: Cleusa Kereski e Armando Moutinho Perin.
Ementa: 1. Análise de proposição, de autoria parlamentar, que *“Dispõe sobre a obrigatoriedade da criação de leitos adaptados em hospitais e Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) para pacientes com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e outras necessidades especiais.”*
2. Inviabilidade do Projeto de Lei Legislativo nº 138/2023, em razão da presença de vício de iniciativa, pois o objeto da proposição representa ingerência indevida do Poder Legislativo em matéria reservada ao Poder Executivo, hipótese que viola o princípio da separação dos poderes e configura inconstitucionalidade formal. Considerações.

Por meio de consulta eletrônica, registrada sob nº 73.528/2023, é solicitada análise do Projeto de Lei Legislativo nº 138/2023, Protocolo nº 4.969/2023, de autoria parlamentar, que *“Dispõe sobre a obrigatoriedade da criação de leitos adaptados em hospitais e Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) para pacientes com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e outras necessidades especiais.*

Passamos a considerar.

1. Da proposição parlamentar.

O projeto de lei é de autoria do Vereador Rafael Missumnas (PT), e no seu artigo inicial, em atendimento ao disposto no art. 7º da Lei



Complementar nº 95/1998, é indicado seu objeto e âmbito de aplicação, nos seguintes termos:

Art. 1º Fica estabelecida a obrigatoriedade da existencia de leitos adaptados em hospitais publicos e privados, bem como nas Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), destinados ao atendimento de pacientes com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e outras necessidades especiais.

Art. 2º Os leitos adaptados referidos no artigo 1º devem ser projetados e equipados de modo a proporcionar um ambiente acolhedor e confortavel para pacientes com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e necessidades especiais, visando minimizar estresse, ansiedade e sobrecarga sensorial.

Na justificativa, o proponente aduz que o principal objetivo do projeto de lei é a criação um “ambiente de cuidados mais acolhedor e adaptado para indivíduos com TEA e necessidades especiais, estabelecendo leitos com características específicas, como iluminação ajustável, decoração suave e equipes treinadas. Isso contribuirá para reduzir o desconforto sensorial, minimizar a ansiedade e proporcionar um atendimento digno.”

2. **Do exercício da competência legiferante pelo Município.**

A Constituição Federal, em seu artigo 18¹, e a Constituição Estadual, em simetria, no art. 8º², asseguram ao Município a faculdade de auto-organização político-administrativa e financeira, através de lei própria de interesse local. Nesse sentido, segue o entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF, na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 1.842:

¹ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. [...]

² Art. 8.º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição. [...]



A CF conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os Municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os Estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). **A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo.** O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos Municípios envolvidos, mas ao Estado e aos Municípios do agrupamento urbano. ([ADI 1.842](#), rel. min. Gilmar Mendes, j. 6-3-2013, P, DJE de 16-9-2013.) (grifo nosso)

A autonomia legislativa traduz a capacidade dos municípios constituir seu sistema normativo municipal, com base na lei orgânica, que representa o ápice desse sistema, utilizando-se das espécies legislativas do art. 59, da Constituição Federal³, de acordo com o interesse local.

Esse poder de autonomia e de autoadministração se consolida no disposto no art. 30, incisos I e II, da Carta Magna, ao estabelecer que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

³ Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul complementa a competência do Município, dispondo no inciso I do art. 13 que:

Art. 13. É competência do Município, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado:

I - exercer o poder de polícia administrativa nas matérias de interesse local, tais como proteção à saúde, aí incluídas a vigilância e a fiscalização sanitárias, e proteção ao meio-ambiente, ao sossego, à higiene e à funcionalidade, bem como dispor sobre as penalidades por infração às leis e regulamentos locais;

[...]

A Lei Orgânica do Município, a seu turno, repisa o texto constitucional e preceitua que compete ao município prover a tudo quanto diga respeito ao seu interesse local, na forma dos arts. 5º e 6º:

Art. 5º Compete ao Município prover tudo quanto respeite ao seu interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantido o bem estar de seus habitantes.

Art. 6º Ao Município, entre outras atribuições, compete:

I - legislar e prover sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar as legislações federal e estadual no que couber;

[...]

O conteúdo da proposição tem relação com a proteção e integração social das pessoas com deficiência, de acordo com o que estabelece o art. 24, inciso XIV, da Constituição Federal, e é da competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal. Ou seja, o ente municipal não participa da competência concorrente, mas lhe é permitido suplementar a legislação no que couber, na forma dos citados incisos I e II do art. 30 da Constituição Federal. Ainda, é de competência material comum a todos os entes da



Federação cuidar da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência, conforme dispõe o artigo 23, inciso II, da Constituição⁴.

O conteúdo da proposição tem relação com a proteção dos direitos das pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA) que, nos termos do § 2º do art. 1º da Lei nº 12.764/2012, é considerada pessoa com deficiência, para todos os efeitos legais. Assim, de acordo com o que estabelece o art. 24, inciso XIV, da Constituição Federal, é da competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal a proteção e a integração social das pessoas com deficiência. Em que pese ente municipal não participe da competência concorrente, lhe é permitido suplementar a legislação no que couber, na forma dos citados incisos I e II do art. 30 da Constituição Federal.

Por outro lado, com fulcro no art. 23, inciso II, da Constituição Federal, é de competência material comum a todos os entes da Federação cuidar da proteção e da garantia das pessoas portadoras de deficiência⁵, competência que inclui a proteção das pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA). Desse modo, cabe ao Município promover a proteção e a garantia das pessoas com deficiências, em que se inclui os autistas, bem como suplementar a legislação federal em matéria de proteção e integração das pessoas com deficiência.

A competência municipal para dispor sobre a matéria resta evidenciada no precedente ora colacionado, do Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

ADI. MUNICÍPIO DE UBERABA. PORTADORES DE DEFICIÊNCIA. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO. LEI MUNICIPAL 12.853/2018. INSERÇÃO DO SÍMBOLO DE AUTISTA EM ESTABELECIMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS.

⁴ 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;

[...]

⁵ 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;

[...]

17
B

CONSTITUCIONALIDADE. - Compete ao Município promover a "proteção e a garantia das pessoas portadoras de deficiência" (CF, art. 23, II) e, observadas as normas federais e estaduais aplicáveis, legislar em matéria de "proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência" (CF, art. 24, XIV)- A Lei Municipal aqui impugnada apenas determina que os estabelecimentos públicos e privados do Município de Uberaba insiram nas placas de atendimento prioritário o símbolo mundial de conscientização do transtorno espectro autista. O Legislativo atuou no âmbito da competência suplementar deferida pela CF, já que foram editadas leis federais equiparando o autista a portador de deficiência e reconhecendo este último como merecedor de atendimento prioritário nos referidos estabelecimentos - Não existe na CEMG - ou na própria CF - vedação a esse tipo de legislação, meramente afirmativa, no âmbito municipal, de direitos já assegurados em lei federal ou estadual, uma vez que pode agir para explicitar direitos, principalmente quando se trate de direitos fundamentais - Poder-se-ia dizer que a Lei tem pouca eficácia, mas não se pode afirmar que seja ineficaz (uma vez que explicita a sua incidência no âmbito municipal) ou que seja, como se pretende, inconstitucional. Se a CEMG não lhe veda a edição, a invalidação - a esse título - não pode ser feita.

(TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000180834269000 MG, Relator: Wander Marotta, Data de Julgamento: 13/02/2019, Data de Publicação: 20/02/2019) (grifo nosso)

Portanto, evidenciada a competência municipal para legislar sobre proteção e integração social das pessoas com deficiências, com o objetivo de garantir maior efetividade aos direitos das pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA), consagrados na Lei Federal nº 12.764/2012 e na Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

3. O exercício da iniciativa parlamentar em razão da matéria.

A Constituição Federal adotou o sistema de independência e harmonia entre os poderes, no qual a iniciativa legislativa é elemento central para

resguardar o equilíbrio entre os Poderes, princípio insculpido no art. 2º, da Constituição Federal⁶, e no art. 10 da Constituição Estadual⁷. A iniciativa pode ser traduzida como o ato que dá início à tramitação do projeto de lei, ou seja, se refere ao início do processo legislativo, à identificação dos atores que podem iniciar o trâmite das espécies sujeitas à manifestação em Plenário.

No caso em exame, o projeto de lei Legislativo tem por finalidade de criar obrigação à administração pública e às entidades privadas, a adaptação de leitos em hospitais e Unidades de Pronto Atendimento para pacientes com transtorno do espectro autista e outras necessidades especiais.

Consigna-se, desde já, a indevida interferência em matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo, pois contraria o princípio da separação dos poderes, insculpido no citado art. 2º, da Constituição Federal e no art. 10, da Constituição do Estado, revelando-se, portanto, inconstitucional a norma que invade a competência privativa do Prefeito, matéria submetida à reserva da administração.

Sobre a organização administrativa, o insigne Hely Lopes Meirelles⁸ endossa que:

Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é 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 genere, 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 ou concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providões administrativas especiais manifestadas em ordens proibições, concessões, permissões, nomeações,**

⁶ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

⁷ Art. 10. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 2013 17ª ed. Ed. Malheiros Cap. XI 1.2. p. 631

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. (grifo nosso)

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grand do Sul endossa os argumentos ora apresentados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 10.502/2017. MUNICÍPIO DE LAJEADO/RS. **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. OFENSA AOS ARTIGOS 8º, "CAPUT", 10, 19, "CAPUT", 60, INCISO II, ALÍNEA "d", E 82, INCISOS II, III E VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.** 1. Lei Municipal nº 10.503/2017, do Município de Lajeado/RS, que disciplina a circulação e sinalização de veículos de tração humana (carrinhos de metal para o transporte de produtos recicláveis), no Município de Lajeado, e dá outras providências. 2. **Vício de inconstitucionalidade formal configurado, pois nítida a interferência do Poder Legislativo Municipal na organização e funcionamento da Administração Municipal.** 3. Violação à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos artigos 60, inciso II, alínea "d"; e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual. **Ofensa ao Princípio da Harmonia e Independência dos Poderes no âmbito municipal**, consagrado nos artigos 8º, "caput", e 10, da Carta Estadual. Violação dos princípios da razoabilidade, economicidade e eficiência (art. 19, "caput", CE/89). 4. Mesmo considerando que haverá criação de despesa, assevera-se que a inexistência de previsão nas peças orçamentárias não possui o condão de manchar de inconstitucionalidade material a lei que a cria, conforme entendimento do E. Supremo Tribunal Federal (ADI nº 3599). A falta de dotação ou previsão orçamentária impede seja implementada a ação, programa ou projeto previsto na lei, mas não geraria a inconstitucionalidade por si só. No caso, a inconstitucionalidade, conforme já apontado, decorre do vício formal de iniciativa, por se tratar de matéria cuja iniciativa é reservado ao Chefe do Poder Executivo Municipal. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085255586, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Guinther Spode, Julgado em: 10-12-2021) (grifo nosso)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. PROMOÇÃO DE ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL NAS

ESCOLAS DA REDE DE ENSINO DE PELOTAS. **INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. VÍCIO FORMAL. DESPESAS PÚBLICAS SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. VÍCIO MATERIAL.** Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, que dispõe sobre a alimentação nas escolas da rede municipal. **Competência de iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo Municipal. Princípio da simetria e separação dos Poderes. Art. 2º da Constituição Federal e art. 10 da Constituição Estadual. Violação do art. 61, § 1º, II "b", da Constituição Federal e do art. 60, II, "d", e art. 82, VII, ambos da Constituição Estadual. Vício formal de iniciativa.** Afronta ao art. 154, inciso I da Constituição Estadual. Aumento de despesas sem previsão orçamentária. Vício material. Inconstitucionalidade declarada. Julgaram procedente a ação, unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70041514670, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em: 20-06-2011).

Destarte, entendemos que o objeto da proposição se insere na iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo e, portanto, existe vício formal de iniciativa que impede a tramitação do projeto de lei.

4. **Análise do mérito do Projeto de Lei nº 138/2023.**

O transtorno do espectro autista (TEA) abarca "uma série de condições caracterizadas por algum grau de comprometimento no comportamento social, na comunicação e na linguagem, e por uma gama estreita de interesses e atividades que são únicas para o indivíduo e realizadas de forma repetitiva".⁹

A Lei Federal nº 12.764/2012, ao instituir a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista apresenta a seguinte descrição conceitual:

⁹ ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. Transtorno do espectro autista. Disponível em <<https://www.paho.org/pt/topicos/transtorno-do-espectro-autista>>

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.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, é considerada pessoa com transtorno do espectro autista aquela portadora de síndrome clínica caracterizada na forma dos seguintes incisos I ou II:

I - deficiência persistente e clinicamente significativa da comunicação e da interação sociais, manifestada por deficiência marcada de comunicação verbal e não verbal usada para interação social; ausência de reciprocidade social; falência em desenvolver e manter relações apropriadas ao seu nível de desenvolvimento;

II - padrões restritivos e repetitivos de comportamentos, interesses e atividades, manifestados por comportamentos motores ou verbais estereotipados ou por comportamentos sensoriais incomuns; excessiva aderência a rotinas e padrões de comportamento ritualizados; interesses restritos e fixos.

§ 2º A pessoa com transtorno do espectro autista é considerada pessoa com deficiência, para todos os efeitos legais.

§ 3º Os estabelecimentos públicos e privados referidos na Lei nº 10.048, de 8 de novembro de 2000, poderão valer-se da fita quebra-cabeça, símbolo mundial da conscientização do transtorno do espectro autista, para identificar a prioridade devida às pessoas com transtorno do espectro autista.

É comum que indivíduos com transtorno do espectro autista apresentem outras condições concomitantes, como epilepsia, depressão, ansiedade e transtorno de déficit de atenção e hiperatividade (TDAH), o que acentua limitação da capacidade da pessoa para realizar atividades cotidianas e participar da sociedade. Por tais motivos, dentre as diretrizes da política nacional destaca-se a participação da comunidade na formulação de políticas públicas voltadas para as pessoas com transtorno do espectro autista e o controle social da sua implantação, acompanhamento e avaliação.

Os dispositivos do projeto de lei vão ao encontro do estabelecido na Constituição Federal, bem como na Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) e na Lei nº 12.764/2012 (Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista), buscando oferecer maior conforto e liberdade ao público-alvo.



Desse modo, constata-se a existência de sólido ordenamento normativo que protege o direito das pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA), o que garante aos autistas tratamentos diferenciados, inclusive nas políticas públicas, concluindo-se que tal projeto de lei é inócuo, em razão do amparo constitucional e infralegal já existente.

No que se refere as questões de obrigatoriedade às instituições privadas, ocorre que essa disposição interfere diretamente na atividade de iniciativa privada, razão essa, que projeto de lei está eivado de inconstitucionalidade, pois sua disciplina onera as instituições hospitalares, o que poderá trazer prejuízo às próprias instituições, contrariando, assim, o interesse público.

5. **Análise da legística aplicada a formação da lei.**

A Lei Complementar nº 95, de 26/2/1998 “Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.”

O art. 1º da norma indica que a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis obedecerão ao disposto na norma, cabendo destaque a regra do art. 7º, *caput*, que preceitua “*O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação [...]*”.

Compulsando o projeto de lei legislativo não se constata equívocos na redação, concluindo-se pela constitucionalidade da proposição.

6. **Conclusões.**



Por todo exposto, concluímos pela inviabilidade do Projeto de Lei Legislativo nº 138/2023, em razão da presença de vício de iniciativa, na forma do art. 61, inciso II, "b" c/c art. 84, incisos II e VI, "a", da Constituição Federal, do art. 60, inciso II, "d" c/c art. 82, VII, da Constituição do Estado, pois, o objeto da proposição representa ingerência indevida do Poder Legislativo em matéria reservada ao Poder Executivo, hipótese que viola o princípio da separação dos poderes e configura inconstitucionalidade formal, bem como interfere diretamente na atividade de iniciativa privada.

É a informação.

Documento assinado eletronicamente

Cleusa Kereski
OAB/RS nº 49.145

Documento assinado eletronicamente

Armando Moutinho Perin
OAB/RS nº 41.960



Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 11.419/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço www.borbapauseperin.adv.br/verificador.php ou via QR Code e digite o número verificador: 010154128626139203





**CÂMARA MUNICIPAL
DO RIO GRANDE**
O BERÇO DO PARLAMENTO GAÚCHO

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS

TIPO/Nº: PLV 338123

AUTOR: Ver. Rafael Mininno

RELATOR: Paulo Roldão

DATA: 18/03 /2024 Presidente: Jaurim

RELATOR

PARECER DA CONSULTORIA JURÍDICA: () SIM () NÃO
VISTA AO AUTOR PARA ADEQUAÇÃO: () SIM () NÃO

DATA: 25 /03 /2024

Relator: _____

() O presente projeto atende as normas Constitucionais, Jurídicas, Regimentais e é adequado a Técnica Legislativa

(X) O presente projeto NÃO atende as normas Constitucionais, Jurídicas, Regimentais e é inadequado a Técnica Legislativa.

Relator Paulo Roldão em 25 /03 /2024

Colocado o Processo em votação na CCJCDH, votou cada membro:

Vereadora Laurinha () ADMISSÍVEL (<u>X</u>) INADMISSÍVEL _____ Presidente	Vereador Paulo Roldão () ADMISSÍVEL (<u>X</u>) INADMISSÍVEL _____ Vice-Presidente
Vereador Rovam Castro () ADMISSÍVEL () INADMISSÍVEL _____ Secretário	Vereador Júlio Lamim () ADMISSÍVEL (<u>X</u>) INADMISSÍVEL _____ Membro

Vereador Julio Cesar Pereira da Silva

() ADMISSÍVEL
(X) INADMISSÍVEL

Membro

O Presidente declarou o resultado da votação pela sua:

() ADMISSIBILIDADE
(X) INADMISSIBILIDADE

Câmara Municipal, Rio Grande, 26 de Março de 2024.

Presidente

25
Mar