

**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
Montenegro Cidade das Artes**



PARECER JURÍDICO

PROCESSO LEGISLATIVO Nº 091 – PL 016/2021

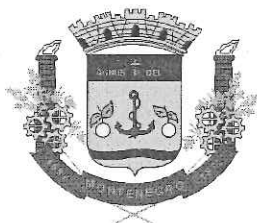
Trata-se de projeto de lei que tem por objetivo instituir a carteira de identificação do autista.

A mensagem justificativa informa que o objetivo do presente é facilitar a identificação das pessoas autistas para que tenham assegurados seus direitos, inclusive preferencial, haja vista que o autismo não é fácil de ser identificado por quem não tenha contato direto.

Relatei.

Embora o objetivo do presente Projeto de Lei seja elogiável, o sistema constitucional brasileiro se estruturou no princípio da tripartição dos poderes, na forma do artigo 2º da CF/88, de observância obrigatória pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo sido distribuídas funções típicas e atípicas aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, os quais, entre si, são independentes e harmônicos. A mesma norma que institui a separação dos poderes proíbe ingerências indevidas de um poder sobre outro, de forma a garantir a já referida harmonia, motivo pelo qual a Constituição Federal estabeleceu determinadas matérias para as quais há reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo, por dizerem respeito a questões de organização administrativa e, especialmente, que estão sob o controle e gerenciamento do titular desse poder.

Na CF/88, a reserva de iniciativa está prevista no artigo 61, § 1º, repetida na CE/RS pelo artigo 60, os quais preveem os inúmeros casos em que apenas o Chefe do Poder Executivo poderá deflagrar o processo legislativo. Por serem normas restritivas, tão somente essas hipóteses são reservadas ao Executivo; os demais casos são de iniciativa concorrente, garantindo-se a legitimidade das propostas por parte de membros do Legislativo.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
Montenegro Cidade das Artes**



Ocorre que essas normas são demasiadamente amplas e carregam conceitos genéricos ("organização administrativa", "servidores públicos", "criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública", "serviços públicos"), tornando-se quase impossível, na prática, a atividade legislativa por iniciativa parlamentar para atribuir obrigações ao Poder Executivo, porque geralmente esbarram na reserva de iniciativa legitimada pelo princípio da separação dos poderes.

No caso em análise, embora indiscutível o mérito, a medida obriga a emissão de carteiras destinadas aos portadores de autismo. Embora não esteja expresso na proposta, obviamente essas atribuições competirão ao Executivo, através de seus órgãos governamentais (Secretaria da Saúde, Secretaria da Assistência Social...), o que caracteriza interferência nos atos de organização administrativa que, inclusive, são capazes de gerar despesas não programadas pelo Executivo na lei orçamentária. Nessa linha, é importante lembrar que, nos termos do artigo 61, § 1º, inc. II, alínea "b", da CF/88, é privativa do Chefe do Executivo a iniciativa para projetos que disponham sobre organização administrativa, o mesmo se aplicando ao Estado do Rio Grande do Sul e aos seus Municípios, por força, também, do artigo 82, inc. III e VII, da CE/RS.

Ainda, para os fins do direito municipal, relevante é a observância das normas previstas na Constituição Estadual no que diz respeito à iniciativa para o processo legislativo, uma vez que, em caso de eventual controle de constitucionalidade, o parâmetro para a análise da conformidade vertical se dá em relação ao disposto na Constituição Gaúcha, conforme preveem o artigo 125, § 2º, da CF e o artigo 95, XII, alínea "d", da CE. Nesse caso, refere o artigo 60 da Constituição Estadual:

Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que: I - fixem ou modifiquem os efetivos da Brigada Militar e do Corpo de Bombeiros Militar; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 67, de 17/06/14) II - disponham sobre: a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
Montenegro Cidade das Artes**



ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;c) organização da Defensoria Pública do Estado;d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

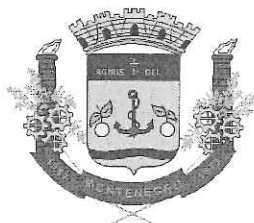
Na mesma linha, dispõe, ainda, a Lei Orgânica do Município de Montenegro sobre as hipóteses de competência privativa do Prefeito:

Art. 48. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre: IV – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.

Sobre o tema, Hely Lopes Meirelles , com propriedade, analisa as atribuições afetas aos Legislativos Municipais:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito. (Direito Municipal Brasileiro. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 605)

Destarte, apesar de ser honrosa sob o ponto de vista material, a proposta não poderia ter sido apresentada por membro do Poder Legislativo, uma vez que a iniciativa para projetos dessa natureza é privativa do Chefe do Executivo, enquanto responsável pela organização administrativa e pelo planejamento dos



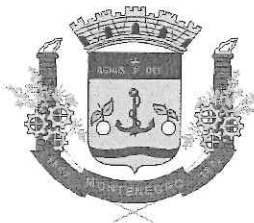
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
Montenegro Cidade das Artes



serviços públicos, tais como os referentes à emissão de carteiras aos portadores do transtorno de espectro autista. A propósito da matéria, destaca-se a jurisprudência específica:

ACÇÃO 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. ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Acção Direta de Inconstitucionalidade Nº 70055118343, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 09/12/2013).

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 9.640/2014 – MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ – INICIATIVA PARLAMENTAR –



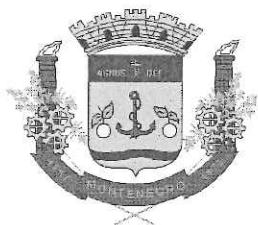
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
Montenegro Cidade das Artes



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). 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).

Assim, embora sejam admiráveis a justificativa e os termos da proposta, o Projeto de Lei nº 131/2017 contém vício de iniciativa, por dispor sobre as atribuições de órgãos municipais e sobre a organização administrativa, matérias de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, nos termos do artigo 61, § 1º, II, "b", da CF, do artigo 60, II, "d", e do artigo 82, inc. III e VII, da CE/RS.

Nada impede, contudo, que a proposta seja remetida ao Executivo sob a forma de indicação, com base no artigo 91 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Vereadores de Montenegro, para que, pela via política, o Prefeito



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
Montenegro Cidade das Artes**



implemente a medida veiculada, o que pode a Nobre Edil proceder, por meio do instrumento oportuno.

Montenegro/RS, 16 de abril de 2021.


Adriano Bergamo

Consultor Jurídico - OAB/RS 65.961