

P A R E C E R

Nº 3593/2023¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei que institui o Cartão Municipal de Identificação para pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA). Iniciativa parlamentar. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

Indaga a consulente acerca da validade de projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que institui o Cartão Municipal de Identificação para pessoas com o Transtorno do Espectro Autista (TEA).

A consulta vem acompanhada da referida propositura.

RESPOSTA:

Inicialmente, para o escoreito deslinde da questão, vale registrar que a propositura em tela, de iniciativa parlamentar, pretende a criação de uma carteira de identificação para as pessoas com transtorno de espectro autista. Já o art. 1º da propositura em tela assegura à pessoa portadora do Cartão Municipal de Identificação atendimento prioritário em todas as áreas e seguimentos dos serviços públicos e privados, em especial na área da saúde, educação e assistência social.

Nesse viés, temos que o estabelecimento de ações governamentais deve ser realizado pelo Poder Executivo, pois a implantação e execução de programas na Municipalidade, constitui atividade puramente administrativa e típica de gestão; logo, inerente à chefia do Poder Executivo. Assim, cabe exclusivamente ao Chefe do Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger

¹PARECER SOLICITADO POR SANDRA REGINA PESQUEIRA BERTI, PROCURADORA LEGISLATIVA - CÂMARA MUNICIPAL (LARANJAL PAULISTA-SP)

prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, seja aqui ou acolá, seja dessa forma ou de outra, seja por um breve período ou por um prazo mais longo, definindo, dentre outros pontos, as metas a serem cumpridas e a clientela a ser atendida. Como gestor do Município, é reservada ao Prefeito a incumbência da condução das políticas públicas, incluindo o controle de zoonoses, a saúde e segurança dos munícipes e a promoção do bem-estar animal, e neste sentido há que se ressaltar a distinção cristalina entre as funções da Câmara e do Prefeito, marcada por Hely Lopes Meirelles:

"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 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, autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração" (In: MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 575-576).

Assim, tem-se que os atos de mera gestão da coisa pública sujeitam-se única e exclusivamente ao julgamento administrativo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo, cuja prática não se sujeita à oitiva, autorização ou controle prévio do Legislativo, Tribunal de Contas ou qualquer outro órgão de controle externo. Nesse sentido, já decidiu o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

"Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº

2.974/11.02.2010, do Município de Carapicuíba, de iniciativa parlamentar e promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal após ser derrubado o veto do alcaide, que dispõe "sobre a utilização de materiais de expedientes confeccionados em papel reciclado pela Administração Pública Municipal, conforme específica" - somente o Prefeito, a quem compete a exclusiva tarefa de planejar, organizar e dirigir os serviços e obras da Municipalidade, que abrangem também as compras a serem feitas para o Município, pode propor lei prevendo a utilização de papel reciclado para prover a confecção dos impressos da administração pública violação aos artigos 5º, 25, 47, II e XIV, e 144 da Constituição Estadual -ação procedente". (TJ-SP. Órgão Esp. ADIN nº 0073579-35.2010.8.26.0000. Julg. em 03/11/2010. Rel. Desa. PALMA BISSON).

A matéria também se insere no rol do que se convencionou chamar de "Reserva da Administração". Sobre o princípio constitucional da reserva de administração é pertinente a citação de trecho do seguinte acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais". (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Em cotejo, há de se considerar que a Lei nº 12.764/2012 instituiu a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista. A medida faz com que os autistas passem a ser oficialmente considerados pessoas com deficiência (art. 1º, § 2º), tendo

direito a todas as políticas de inclusão do país, entre elas as de educação. A edição do referido diploma legal acabou repercutindo na aplicabilidade integral das disposições da Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

À guisa de informação, destacamos que a lei que instituiu a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista prevê a participação da comunidade na formulação de políticas públicas voltadas para os autistas, além da implantação, acompanhamento e avaliação da mesma. Com a lei ficou assegurado o acesso a ações e serviços de saúde, incluindo o diagnóstico precoce, atendimento multiprofissional, a nutrição adequada, os medicamentos e informações que auxiliem no diagnóstico e no tratamento. De igual forma, a pessoa com autismo terá assegurado o acesso à educação e ao ensino profissionalizante, à moradia, ao mercado de trabalho e à previdência e assistência social.

Por conseguinte, as pessoas portadoras do Transtorno do Espectro Autista já são consideradas pessoas deficientes para todos os efeitos legais à luz da Lei nº 12.764/2012, não havendo necessidade da edição de uma lei municipal para tanto.

Especificamente com relação à emissão da carteirinha, temos que a Lei nº 13.977/2020 (Denominada "Lei Romeo Mion") já dispõe acerca do tema em âmbito nacional. Por conseguinte, a propositura em tela viola, além do postulado constitucional da separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal), o postulado da necessidade.

A propósito, confira-se a seguinte lição de MENDES, Gilmar Ferreira. Teoria da Legislação e Controle de Constitucionalidade: Algumas Notas. Revista Jurídica Virtual da Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/Teoria.htm:

"Embora a competência para editar normas, no tocante à matéria, quase não conheça limites (universalidade da atividade legislativa), a atividade legislativa é, e deve continuar sendo, uma

atividade subsidiária. Significa dizer que o exercício da atividade legislativa está submetido ao princípio da necessidade, isto é, que a promulgação de leis supérfluas ou iterativas configura abuso do poder de legislar."

Não obstante a inviabilidade jurídica da propositura em tela, a instituição da carteirinha é de suma importância para que os autistas venham a gozar dos direitos que lhe são conferidos. Uma vez que a instituição desse documento decorre diretamente da lei nº 13.977/2020, caso esta ainda não tenha sido efetivada em âmbito municipal, compete ao Poder Legislativo local, não o manejo do processo legislativo, mas o exercício do seu poder/dever de fiscalizar para perquirir junto ao Poder Executivo municipal as causas dessa omissão, bem como as medidas que serão adotadas para superá-la.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da inviabilidade jurídica da propositura em tela.

É o parecer, s.m.j.

Mariana Paiva Silva de Abreu
da Consultoria Jurídica

Aprovo o parecer

Priscila Oquioni Souto
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 01 de dezembro de 2023.