



Câmara Municipal de Porto Alegre

PARECER PRÉVIO Nº 1049/2024

PROCESSO Nº: 070.00003/2023-88

ASSUNTO: Estabelece a obrigatoriedade da permanência de funcionários com treinamento para lidar com pessoas em situações de crise relacionadas ao Transtorno do Espectro Autista (TEA) em locais de grande fluxo de pessoas.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de projeto de lei ordinária cujo objeto está descrito no preâmbulo.
2. Na exposição de motivos, a autora cita pesquisa de estudos realizada pela FADERS Acessibilidade e Inclusão^[1] que envolveu 9.504 pessoas que solicitaram a CIPTEA – Carteira de Identificação da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, em 365 municípios do Rio Grande Sul, no período de 18 de junho de 2021 a 11 de janeiro de 2023. Segundo apontou a pesquisa, em Porto Alegre, 1.627 pessoas teriam solicitado a CIPTEA. A autora aduz que, no entanto, referidos números são estimativos, pois, inexistem instrumentos que possibilitem o levantamento do quantitativo de pessoas com TEA no município o que, a seu sentir, justifica a necessidade de se incrementar políticas públicas direcionadas ao público autista. Em arremate, assevera que o projeto de lei tem por escopo proteger e acolher as pessoas com TEA, para que tenham condições de exercer seus direitos.
3. Conforme certidão anexada em 0820121, a proposição legislativa foi apregoada durante a 119ª sessão ordinária da 4ª sessão legislativa da XVIII legislatura, realizada no dia 4 de dezembro de 2024 e, na sequência, os autos foram remetidos a esta Procuradoria para emissão de parecer.
4. Relatados, passa-se a opinar.

II – FUNDAMENTAÇÃO

5. Em proêmio, saliente-se que o parecer prévio, fundamentado no art. 102 do Regimento Interno^[2] desta Casa, ostenta natureza meramente orientativa e, portanto, não vinculante. A manifestação

encartada no presente opinativo não tem, evidentemente, a pretensão de embaraçar as deliberações das comissões e do Plenário do Poder Legislativo Municipal. Logo, a opinião plasmada na presente peça tem o escopo de analisar tão somente os aspectos jurídicos da proposição legislativa sem adentrar no mérito político, juízo que compete exclusivamente aos integrantes do Parlamento.

6. Sob o prisma estritamente formal, para que determinada proposição legislativa municipal possa ser considerada compatível com a Constituição da República, devem ser observados três parâmetros: (1) orgânico; (2) subjetivo; e (3) objetivo. O critério orgânico é cumprido quando a matéria, objeto do projeto de lei, integrar o elenco daquelas atribuídas ao Município. Por seu turno, o critério subjetivo diz respeito à iniciativa para inaugurar o projeto de lei. Por fim, o critério objetivo refere-se à liturgia do processo legislativo correspondente ao *quorum* de instalação da sessão, à espécie normativa adequada e à votação com maioria correspondente exigida pela Lei Orgânica para a sua aprovação.

7. Quanto ao aspecto formal, vislumbro que a proposta legislativa atende o critério orgânico porque, a rigor, trata-se de matéria que tem por objetivo a tutela da saúde de pessoas acometidas do transtorno do espectro autista (TEA), considerado pela Organização Mundial da Saúde como uma espécie de transtorno neurológico que prejudica a organização de pensamentos, sentimentos e emoções^[3]. No Brasil, a Lei 12.764, de 27 de dezembro de 2012, instituiu a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista que, por seu turno, considera o transtorno do espectro autista uma deficiência persistente e clinicamente significativa da comunicação e da interação sociais, manifestada, entre outros, por deficiência marcada de comunicação verbal e não verbal usada para interação social^[4].

8. A propósito, o art. 23, II, da Constituição da República assevera ser competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas “portadoras de deficiência”. Verifica-se, assim, que a tutela dos direitos à saúde e das pessoas com deficiência consubstancia encargo direcionado a todos os entes, nos estreitos limites de suas competências, o que inclui, obviamente, os municípios. Na proposta legislativa em análise, constata-se que a matéria é tratada nos contornos do interesse predominante local, cenário fático apto a atrair a incidência do art. 30, I, da Constituição da República^[5]. Sob o aspecto formal objetivo, depreende-se que a lei ordinária é a espécie normativa adequada para veicular a pretensa política pública a ser instituída pelo projeto de lei, caso aprovado.

9. Quanto à possibilidade de a matéria ser deflagrada em projeto de lei de iniciativa parlamentar, verifico que, em linha de princípio, a proposição não afronta o figurino constitucional estatuído no art. 61, § 1º, do Texto Magno nem o art. 94 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre. Como ensina João Trindade Cavalcante Filho^[3], as balizas para a verificação da constitucionalidade da iniciativa parlamentar podem ser apontadas como a autonomia do Poder Executivo e o próprio

desempenho da função administrativa. Em outros termos, o Legislativo não pode, como é intuitivo, invadir o espaço de autoadministração dos outros órgãos de soberania. Nesse viés, consoante lições de Amanda do Carmo Lopes Olivo Mendonça Monteiro^[4], é possível apontar como um limite imanente à iniciativa legislativa sobre políticas públicas o princípio da reserva de administração, a saber, uma emanção do próprio princípio constitucional da independência e harmonia dos órgãos da soberania (CF, art. 2º). Decisões mais antigas do Supremo Tribunal Federal sufragavam a tese da invalidade de leis derivadas de propostas deflagradas por parlamentares. Vejamos:

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 n.º 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).

10. Não obstante, verifica-se que o Supremo Tribunal Federal tem evoluído, ao longo dos anos, o seu posicionamento para emprestar interpretação restritiva ao art. 61, § 1º, da Constituição da República. Atualmente, prevalece a ideia de que a iniciativa privativa não constitui a regra em nosso ordenamento e, por essa razão, deve ser interpretada em sentido restrito.

11. Com efeito, o preceptivo constante na alínea *e*, inciso II, § 1º do art. 61 da Constituição Federal confere ao Chefe do Executivo a prerrogativa de propor leis que criem ou extinguem órgãos da administração pública. Logo, *a contrario sensu*, se a proposição não promover a criação de um novo órgão, não poderá, numa primeira análise, ser considerada violadora da norma constitucional.

12. Assim, o que se nota, à luz de diversos precedentes do STF, é que a criação e/ou alteração de programa municipal por meio de lei de iniciativa parlamentar não invade, só por isso, a esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Vejamos:

A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo. [RE 290.549 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 28-2-2012, 1ª T, DJE de 29-3-2012.]

Lei alagoana 6.153, de 11-5-2000, que cria o programa de leitura de jornais e periódicos em sala de aula, a ser cumprido pelas escolas da rede oficial e particular do Estado de Alagoas. Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, II, e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. [ADI 2.329, rel. min. Cármen Lúcia, j. 14-4-2010, P, DJE de 25-6-2010.]

Lei 10.238/1994 do Estado do Rio Grande do Sul. Instituição do programa estadual de iluminação pública, destinado aos Municípios. Criação de um conselho para administrar o programa. (...) Vício de iniciativa, vez que o projeto de lei foi apresentado por um parlamentar, embora trate de matéria típica de administração. O

texto normativo criou novo órgão na administração pública estadual, o Conselho de Administração, composto, entre outros, por dois secretários de Estado, além de acarretar ônus para o Estado-membro. [ADI 1.144, rel. min. Eros Grau, j. 16-8-2006, P, DJ de 8-9-2006.]

É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação. [ADI 3.254, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-11-2005, P, DJ de 2-12-2005.]

13. Logo, na linha de intelecção dos itens antecedentes, conjecturo a compatibilidade formal subjetiva do projeto de lei em análise com a ordem constitucional vigente. Isso porque, como se nota, a proposta visa instituir política pública de proteção a um grupo específico de pessoas sem, contudo, imiscuir-se no campo daquelas que integram o elenco de matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo ou de quaisquer outros órgãos, pessoas e/ou autoridades. Inexiste na Constituição da República e na Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, qualquer dispositivo que permita inferir que a matéria, sob exame, se insere no espectro daquelas que integram o elenco de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo ou de quaisquer outros órgãos.

14. Insta asseverar, porém, que a proposta em análise poderá, potencialmente, impactar as finanças do Município ao criar, em tese, despesa pública para alcançar os fins pretendidos. Esse fato, por si só, não implica em inconstitucionalidade formal subjetiva porque, como visto, o STF vem admitindo a possibilidade de se instituir políticas públicas por meio de lei de iniciativa parlamentar. No entanto, é importante destacar que, na hipótese de se criar despesas, é necessário que o projeto seja acompanhado da correspondente estimativa de impacto orçamentário-financeiro, conforme determina o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição da República inserido pela Emenda à Constituição nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Na ADI 5.816/RO, o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento segundo o qual referido dispositivo – art. 113 do ADCT – é aplicável a todos os entes. A inobservância dessa norma acarretará a inconstitucionalidade da lei oriunda do presente projeto, caso aprovado.

15. Em desfecho, considera-se, também, que a proposta apresenta compatibilidade material com a Constituição da República porque, a rigor, não há violação a nenhum princípio, regra ou valor constitucional. A obrigatoriedade de se manter funcionários treinados para lidar com pessoas em situações de crise em situações relacionadas ao Transtorno do Espectro Autista (TEA) em *shopping centers*, estádios esportivos, salas de cinema e teatro, locais para shows, locais de atendimento ao público, metrô e outros que recebam elevado número de pessoas, mesmo que transitoriamente, não interfere na livre iniciativa. Isso porque, como se vê, não há ingerência na organização interna dos estabelecimentos comerciais como, por exemplo, a imposição de o empreendedor contratar ou manter empregados com atribuição exclusiva de fornecer suporte aos autistas nesses contextos.

Destaque-se que o STF reputou válida lei do Município de São José do Rio Preto (SP)^[6] que obriga

os supermercados do Município a colocar à disposição dos consumidores pessoal suficiente no setor de caixas de forma que a espera na fila para o atendimento seja de, no máximo, 15 minutos. A Corte reiterou a sua jurisprudência^[7] no sentido de que, referidas leis, tem por objetivo ajustar os interesses do empreendimento com o interesse coletivo e atendem, por conseguinte, aos postulados da proporcionalidade e da razoabilidade.

III – CONCLUSÃO

16. Com suporte nessas premissas, opino pela conformidade constitucional do projeto de lei.

É o parecer.

[1] Fundação de Articulação e Desenvolvimento de Políticas Públicas para Pessoas com deficiência e Pessoas com Altas Habilidades no Rio Grande do Sul, vinculada à Secretaria de Assistência Social do Rio Grande do Sul.

[2] **Resolução nº 1.178, de 16 de julho de 1992 (Regimento Interno da CMPA)**. Art. 102. Os projetos e os substitutivos apregoados pela Mesa serão incluídos na Pauta após parecer prévio da Procuradoria, observando-se o prazo de 48 (quarenta e oito) horas para distribuição dos avulsos, e disponibilizados à população no “site” da Câmara Municipal.

[3] Conforme dados extraídos da Biblioteca Virtual em Saúde do Ministério da Saúde. Para informações, acesse aqui: [Biblioteca Virtual em Saúde](#) (acessado em 9 de dezembro de 2024).

[4] Lei 12.764, de 27 de dezembro de 2012. Art. 1º, § 1º, I.

[5] **Constituição da República. (...)**. Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[6] STF. 1ª Turma. ARE 809.849 AgR/SP, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 28.05.2019.

[7] RE 880078 AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, 1ª Turma, DJe 01-06-2016



Documento assinado eletronicamente por **Joilson Jose da Silva, Procurador**, em 13/12/2024, às 11:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0821873** e o código CRC **261423A7**.