



PARECER PRÉVIO Nº 878/2024

PROCESSO Nº: 024.00229/2024-14

ASSUNTO: PROJETO DE LEI DO LEGISLATIVO – CRIA O CENTRO DE ACOLHIMENTO DE MÃES, PAIS OU TUTORES DE PESSOAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de projeto de lei ordinária deflagrado por parlamentar cujo objeto está descrito no preâmbulo.
2. Na exposição de motivos, o autor aduz que o projeto de lei é “criado a partir das necessidades e insatisfações pela falta de amparo aos direitos estabelecidos nas políticas públicas e pela busca de atendimentos terapêuticos especializados em áreas essenciais ao desenvolvimento”. Assevera que “muitas vezes, os responsáveis por pessoas com transtorno do espectro autista ficam à mercê do abandono social devido a situações que a vida lhes impõe, seja por vulnerabilidade social ou até mesmo pela perda de familiares, perdendo a quem recorrer e, assim, sendo forçosamente levados à situação de desamparo”.
3. Conforme certidão anexada em 0788935, a proposição legislativa foi apregoada durante a 88ª sessão ordinária da 4ª sessão legislativa da XVIII legislatura, realizada no dia 18 de setembro 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^[1] 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 aqui esboçada 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, verifico que a matéria versada no projeto em análise trata de assunto de interesse predominantemente local em conformidade, portanto, com o art. 30, I, da Constituição da

República. Ademais, a espécie normativa (lei ordinária) é adequada porque ausentes hipóteses que demandariam outra espécie normativa prevista no art. 72 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre [2].

7. Quanto à possibilidade de a matéria ser objeto de projeto de lei inaugurado por membro do Poder Legislativo, uma análise detida da proposição pode suscitar dúvidas quanto ao possível malferimento do princípio constitucional da reserva de administração. Explique-se: o projeto de lei institui o *Centro de Acolhimento de Mães, Pais ou Tutores de pessoas com Transtorno do Espectro Autista* (art. 1º), confere-lhe objetivos (art. 2º), atribuições (art. 4º) e vincula-o ao *Centro de Referência do Transtorno Autista (CERTA)* e ao *Centro de Referência do Transtorno do Espectro Autista para Jovens e Adultos (CERTA+)* (art. 7º). Além do mais, a proposta determina, também, como será instituída a sede do *Centro* que se pretende instituir.

8. 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, transgredir 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).

9. 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.

10. 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.

11. 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 remodelam 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.]

12. Observa-se que o **Centro de Referência do Transtorno do Espectro Autista (CERTA)** foi instituído pelo *Decreto nº 21.693, de 18 de outubro de 2022*. O CERTA foi instituído para gerenciar o Centro Municipal de Diagnóstico Médico do Transtorno do Espectro Autista, previsto na Lei Municipal 13.152, de 15 de junho de 2022, e do Centro Municipal de Tratamento Médico Integrado do Espectro Autista (CMTMIEA), previsto na Lei Municipal 13.153, de 15 de junho de 2022.

13. O CERTA, como se vê, não ostenta natureza jurídica de órgão e/ou entidade públicos porque, deveras, foi instituído por decreto editado pelo Chefe do Poder Executivo. Como se sabe, a Constituição da República veda explicitamente a criação e/ou extinção de órgão público por decreto (art. 84, VI, *a*, CF) e, a propósito, tal regra é de reprodução obrigatória nas constituições estaduais e leis orgânicas municipais. Por seu turno, o CERTA+, referido no art. 7º do projeto de lei em análise, foi instituído por lei de origem parlamentar cuja proposta tramitou sob o n. do Processo SEi 024.00041/2024-68. Do referido processo legislativo, derivou a Lei Municipal 13.965, de 28 de junho de 2024.

14. Diferentemente do CERTA, instituído pelo Decreto 21.693 de 2022, o CERTA+, instituído pela Lei 13.965/2024, ostenta natureza de órgão público. É o que se infere do art. 3º da referida Lei:

Lei 13.965, de 29 de junho de 2024.

(...)

Art. 3º. O Centro de Referência do Transtorno do Espectro Autista para Jovens e Adultos integrará o Sistema Municipal de Saúde.

15. Seja como for, com esteio nas lições doutrinárias e jurisprudenciais citadas nos itens 8, 9 e 11, nota-se que paira relevante dúvida quanto à possível violação ao princípio da reserva de administração que emana do

princípio da separação de poderes (art. 2º). É que a proposta, se aprovada, obrigará o Poder Executivo a adotar determinadas ações administrativas e, por conseguinte, mobilizar Secretarias e servidores.

16. Frise-se, ainda, que em se tratando de proposição legislativa que cria despesa obrigatória, deve-se observar o disposto no art. 113 do ADCT, que exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Logo, é imprescindível a adequação do projeto sob pena de inconstitucionalidade formal.

III – CONCLUSÃO

17. Com suporte nessas premissas, opino pela desconformidade constitucional da proposta por vício formal de iniciativa.

É o parecer.

[1] **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.

[2] **Lei Orgânica do Município de Porto Alegre (...)**. Art. 72. O Processo Legislativo compreende a elaboração de: I – emendas à Lei Orgânica; II – leis complementares; III – leis ordinárias; IV – decretos legislativos; V – resoluções.

[3] CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Limites da Iniciativa Parlamentar sobre Políticas Públicas**. Uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado. Textos para Discussão 122: Brasília, Senado Federal, fevereiro de 2013.

[4] MONTEIRO, Amanda do Carmo Lopes Olivo Mendonça. **Limites à iniciativa legislativa e o princípio da reserva da administração**. In: Revista de administração municipal, v. 57, n. 278, pp. 66-68, out./dez 2011.



Documento assinado eletronicamente por **Joilson Jose da Silva, Procurador**, em 04/10/2024, às 15:03, 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 **0791891** e o código CRC **40C8CFDA**.