



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER /2023 CJL

PROTOCOLO: 2724/2023

DATA ENTRADA: 15 de junho de 2023

PROJETO DE LEI nº 9.610 de 2023

Ementa: Dispõe sobre o programa Servidor Amigo do Autista, que trata da Capacitação técnica de todos os servidores do Município de Caruaru no atendimento às pessoas com o Transtorno do Espectro Autista.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, à Comissão de Direitos Humanos e à Comissão de Saúde e Assistência Social, sobre o projeto que Dispõe sobre o programa Servidor Amigo do Autista, que trata da Capacitação técnica de todos os servidores do Município de Caruaru no atendimento às pessoas com o Transtorno do Espectro Autista. Projeto de lei nº 9.610, de autoria do **VEREADOR JORGE QUINTINO**. O referido projeto de lei é composto por oito artigos e acompanha justificativa devidamente formulada pelo parlamentar.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno.

Segundo justificativa anexa ao projeto: “*Hoje em dia já podemos dizer que é bastante significativo o número de crianças, jovens e adultos que apresentam comportamentos característicos dos Transtornos do Espectro do Autismo (TEA), e em muitos casos, associados a outras deficiências. Esse público precisa de um atendimento de qualidade, com vistas ao desenvolvimento de suas potencialidades, ao acesso aos apoios necessários para a melhoria de sua capacidade funcional e a sua inclusão na sociedade. Uma das linhas usadas para isso é envolver a família nesse atendimento, dialogando e compreendendo quais são as dificuldades compreendidas no dia a dia. Por outro lado, a qualidade no atendimento destas pessoas só poderá ser alcançada a partir de uma*



abordagem multidisciplinar estabelecendo uma dinâmica instrutiva com profissionais da saúde e da educação, como por exemplo; Pedagogia, Psicologia, Fonoaudiologia, Terapia Ocupacional e demais interessados no trabalho com pessoas com TEA. O objetivo de criar uma capacitação é apresentar os conceitos e as técnicas básicas acerca do Transtorno do Espectro do Autismo (TEA), oferecendo aos profissionais que trabalham com bebês, crianças, jovens e adultos com esses transtornos, conhecimentos teóricos e experiências validadas de diagnóstico e de intervenções próprias. A capacitação poderá ser ofertada de forma contínua, com formação de turma. A Metodologia será estruturada de forma pragmática e simplificada, de modo a fornecer ferramentas práticas para que os servidores alcancem a efetividade do ensino. Assim, a fim de otimizar o alcance, o curso poderá ser realizado em ambiente virtual interativo, acessado através da Internet, de modo customizado. Sendo assim, através desta propositura, busca-se a conjugação de esforços a fim de que todos os dedicados servidores públicos do município tenham condições de entregar um tratamento digno às pessoas que possuem o Transtorno do Espectro Autista (TEA). Trazendo assim uma efetiva contribuição para a melhoria das condições de saúde e segurança destas pessoas. Quanto mais pessoas e profissionais tivermos na multiplicação do conhecimento sobre como podemos nos portar, adequando ações, para o melhor conforto destes cidadãos, melhor será a nossa sociedade. Trata-se de uma ação em cascata, com cada vez mais pessoas engajadas nesta causa. Busca-se, inclusive, auxílio em ações orientadas por práticas utilizadas internacionalmente com vistas a proporcionar conforto e bem-estar para todos. O próprio servidor quando se sentir totalmente habilitado de conhecimento terá uma motivação extra para continuar prestando bons serviços. Providenciar capacitação profissional é o melhor caminho para que se diminuam os erros no cuidado com as pessoas com Transtorno do Espectro Autista. Esta providência de capacitação dos funcionários da administração vai produzir uma integração mais qualificada entre os diversos órgãos e setores do funcionalismo na mobilização para promoção de conscientização nos melhores encaminhamentos referentes ao assunto, assim como providenciar treinamento profissional dos integrantes da Guarda Municipal de Caruaru para interação com pessoas que tenham TEA. Com isso, junto com instituições que fomentam a proteção das Pessoas no Espectro Autista e órgãos públicos poderá ser elaborado plano de trabalho para alcançar os objetivos aqui delineados. Por fim, os objetivos específicos a serem atingidos são: • Fornecer ao



profissional/aluno conhecimento específico sobre o Transtorno do Espectro do Autismo, desde o rastreamento de sintomas até a aplicabilidade das técnicas de intervenção, nas áreas de Psicologia, Fonoaudiologia e Terapia Ocupacional. • Apresentar os marcos do desenvolvimento típico das crianças para que o aluno/profissional possa entender o estágio de desenvolvimento da criança e do jovem e, consequentemente, conscientização nos melhores encaminhamentos referentes ao assunto. • Fornecer ao profissional/aluno conhecimento específico acerca da intervenção, numa abordagem multiprofissional. • Fornecer ao profissional/aluno, conhecimento específico acerca da importância da participação da família no processo de intervenção. • Apresentar alguns fundamentos médicos básicos sobre o tema”

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante¹, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

¹ Art. 123. (...) II – parecer de Comissão Permanente ou Especial: pronunciamentos opinativos sobre a matéria estudada;



O Regimento Interno dessa Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

Art. 91 – Nenhum projeto de **lei, de resolução ou de decreto legislativo**, será submetido à deliberação do Plenário **sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes** ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Art. 274 – As deliberações das Comissões **serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico** sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, **a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.**

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E COMPETÊNCIA.



O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que o parlamentar articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

Quanto à competência, o artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, não restando dúvidas de que o objeto – criação de protocolo público – se encontra no âmbito deste.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in caso*, a votação nominal e por maioria simples, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno c/c art. 138, *verbis*

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.
§ 1º - Por maioria simples, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, **a Câmara deliberará sobre todas as matérias**, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.

Art. 138 – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.



Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal².

5. MÉRITO

O projeto de lei em questão foi proposto pelo Vereador Jorge Quintino com o objetivo de INSTITUIR O PROGRAMA SERVIDOR AMIGO DO AUTISTA – PSAA, ENVOLVENDO A CAPACITAÇÃO TÉCNICA DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE CARUARU PARA O ATENDIMENTO DE PESSOAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA, como é mencionado nos seguintes artigos do projeto:

<p>Art. 1º Fica instituído o Programa Servidor Amigo do Autista - PSAA, que trata da capacitação técnica de todos os servidores municipais de Caruaru no atendimento às pessoas com o Transtorno do Espectro Autista.</p> <p>Art. 2º O Programa Servidor Amigo do Autista - PSSA, consiste na aplicação da capacitação e treinamento destinado a todos os servidores públicos do município de Caruaru, com o objetivo de torná-los aptos a:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Identificar, minimamente, a pessoa diagnosticada com Transtorno do Espectro Autista - T.E.A.;b) Interagir com a pessoa autista, mediante a utilização de técnicas aplicadas;c) Promover a garantia da inclusão social, dos direitos e cidadania, com foco no público alvo;d) Atender demandas que envolvam pessoas diagnosticadas com T.E.A.; quando solicitado apoio. <p>Art. 3º Com relação à Guarda Municipal de Caruaru, o PSAA, desenvolverá procedimento específico para atuação da guarda junto ao público alvo desta lei.</p> <p>Art. 4º O poder Público Municipal poderá estabelecer convênios e parcerias com órgãos e entidades, públicas ou privadas, especializadas no atendimento à pessoas com o Transtorno do Espectro Autista, para plena execução desta lei, de acordo com a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, Lei Federal nº12.764, de 27 de dezembro de 2012.</p> <p>Art. 5º O curso de capacitação deverá ser gratuito e de acesso a todos os servidores municipais. Parágrafo único. O curso de capacitação possui caráter obrigatório a todos os servidores municipais de Caruaru, contando com pontuação na sua carreira evolutiva no serviço público municipal.</p> <p>Art. 6º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.</p> <p>Art. 7º O poder Executivo regulamentará a presente lei, no que couber, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, contados da data de publicação.</p>

Como determina o artigo 1º do supracitado Projeto de Lei, deverá haver instituição do Programa Servidor Amigo do Autista – PSAA, o qual, em suma, servirá para a realização

² **Art. 138** – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.



de capacitação técnica dos servidores municipais de Caruaru. Pelo fato do edil não ter especificado quais servidores municipais receberão tal capacitação técnica, presume-se que esta deveria ser realizada de forma generalizada sobre os servidores do município.

Já o artigo 2º do projeto de lei em destaque acaba por complementar o artigo anterior ao elencar todas as ações buscadas pelo Programa Servidor Amigo do Autista – PSAA. Este, conforme afirma o artigo 2º, envolverá a identificação, a interação, a promoção da garantia da inclusão social, direitos e cidadania e o atendimento de demandas de pessoas diagnosticadas com o Transtorno do Espectro Autista.

Prosseguindo com a análise do Projeto de Lei, o art 3º, por vez, engloba a atuação da Guarda Municipal, a qual, no município de Caruaru, também se relacionará com o Programa Servidor do Amigo Autista – PSAA. Recebendo a devida capacitação técnica, a qual será complementada por treinos de atuação com as pessoas que sofrem de Transtorno do Espectro Autista, os servidores municipais de Caruaru que integram a Guarda Municipal terão melhorias em relação à atuação.

O art. 4º estabelece mais um encargo sobre o Poder Público, visto que, de acordo com tal artigo, ficará a cargo do Poder Público a realização de parcerias e convênios com órgãos e entidades públicas ou privadas especializadas no atendimento de pessoas com Transtorno do Espectro Autista. O disposto no art. 4º, de acordo com o mesmo artigo, está em conformidade com o que determina a Lei Federal nº 12.764/2012, a qual implementa a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista.

Em termos de despesas, o art. 5º e seu parágrafo único respectivamente determinam que o programa de capacitação, objeto do referido Projeto de Lei, será gratuito e obrigatório a todos os servidores municipais. Ainda em relação às despesas, o art. 6º afirma que os gastos gerados a partir do funcionamento da lei irão se conectar com as dotações orçamentárias próprias e, caso haja necessidade, suplementadas. Adicionalmente, o art. 7º da propositura cita o prazo de 90 (noventa) dias para o Poder Executivo regulamentar a lei, no que for necessário, após sua publicação.



O parlamentar e sua propositura demonstram uma preocupação com as pessoas acometidas do Transtorno do Espectro Autista, visando, sobretudo, a capacitação dos servidores municipais para a criação de melhores condições para as pessoas com autismo. Ocorre que, partindo para o ponto de vista da iniciativa, o Poder Legislativo Municipal não apresenta competência para tratar sobre o objeto proposto no projeto de lei em referência, observando-se que tal Projeto acabaria por alterar a estrutura e o funcionamento dos órgãos do Poder Público.

A análise minuciosa da proposição demonstra que, além de se envolver com a capacitação técnica dos servidores municipais, o Poder Executivo ainda teria o encargo de realizar convênios e parcerias com órgãos e entidades públicas ou privadas, novamente demonstrando a criação de encargo e despesas sobre o Poder Público.

De forma sucinta, afirma-se que nitidamente **há interferência do Poder Legislativo nas ações e departamentos do Poder Executivo**, o que leva a indicar inobservância ao princípio da separação dos Poderes, visto que toda uma estrutura deveria ser mobilizada para proporcionar o adequado cumprimento do referido projeto.

O art. 36, inciso III, da Lei Orgânica Municipal e o artigo 131, inciso IV, do Regimento Interno, respectivamente evidenciam as iniciativas das leis que **são de competência exclusiva do Poder Executivo, quais sejam:**

Art. 36 - São de **iniciativa exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre:

(...)

III - criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

Art. 131 – É da **competência exclusiva do Prefeito** a iniciativa das leis que:

(...)

IV – tratem de criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

O entendimento supracitado, fora a base legal utilizada, também encontra respaldo na jurisprudência das cortes superiores no mesmo sentido, eis os exsertos:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. **Acórdão recorrido que se encontra em sintonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo.** 2. Agravo regimental a que se nega provimento. STF - AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO: AgR RE 653041 MG - MINAS GERAIS. Jurisprudência. Data de publicação: 28/06/2016

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 6.277, de 25.05.22, de Catanduva, **de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a instituição de programa educacional de prevenção à violência doméstica (Lei Maria da Penha).** Vício de iniciativa. Cabe privativamente ao Executivo a iniciativa legislativa na matéria de servidores públicos e seu regime jurídico, atribuições das secretarias, órgãos e entidades da Administração local. Presença do vício apontado, apenas em relação aos arts. 3º; 4º e parágrafo único do art. 5º da Lei Municipal nº 6.277/22. Organização administrativa. Permite contrato ou convênio entre o poder público e pessoas jurídicas de direito privado para cumprimento de diretrizes firmadas. Além de interferir na gestão administrativa. Matéria de gestão administrativa. Afronta à separação dos poderes. Reconhecimento de inconstitucionalidade desses dispositivos, por **vício de iniciativa** afronta à separação dos poderes, por afronta aos arts. 5º, 4, 24, § 2º, 47, inciso XIV e 144 da Constituição Bandeirante. Ação procedente, em parte. TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: ADI 21462007320228260000 SP 2146200-73.2022.8.26.0000. Jurisprudência. Data de publicação: 01/11/2022

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL QUE TRATA DE MATÉRIA DE NATUREZA ESSENCIALMENTE ADMINISTRATIVA E QUE ACARRETA AUMENTO DE DESPESA SEM INDICAÇÃO DA FONTE DE RECEITA - PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO - INCONSTITUCIONALIDADE - **VÍCIO DE INICIATIVA. - Padece de inconstitucionalidade, por víncio de iniciativa, Lei Municipal que decorre de projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo Municipal e que versa sobre questão de natureza essencialmente administrativa, matéria cuja competência é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, que prevê, ainda, aumento de despesa, sem indicação da fonte de receita.** TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000150801199000 MG Jurisprudência. Data de publicação: 02/09/2016



Deste modo, os motivos ensejadores da declaração de inconstitucionalidade da proposição variam, uns escolhendo o vício de competência, outros o vício de iniciativa, sendo que a Consultoria Jurídica Legislativa se filia a corrente que indica pelo **vício de iniciativa**, visto que a aplicação da norma repercute na seara do administrador público, fato que é constitucionalmente inviável.

6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

A Consultoria Jurídica Legislativa também não observa a necessidade de emendas a sugerir.

7. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, a Consultoria Jurídica Legislativa, diante dos posicionamentos anteriores, das legislações supracitadas e da firme jurisprudência elencada, opina – **de modo não vinculante** – pela ilegalidade e inconstitucionalidade do projeto de Lei nº 9.610/2023.

Muito embora os motivos ensejadores sejam bastante nobres, o fato é que regimentalmente e legalmente existem entraves que impossibilitam a tramitação da matéria, sendo dever desta Consultoria informar e prezar pela legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 01 de agosto de 2023.



EDILMA ALVES CORDEIRO
OAB-PE 28.648
CONSULTORA JURÍDICA GERAL

JOÃO AMÉRICO RODRIGUES DE FREITAS
EDILMA ALVES CORDEIRO
OAB-PE 28.648
CONSULTOR JURÍDICO EXECUTIVO

ANTÔNIO AUGUSTO VILELA DUARTE
ESTAGIÁRIO DE DIREITO - CJL