

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 36-A/2023 CJ
LEG PROTOCOLO:
4602/2023
DATA ENTRADA: 23 de Novembro de 2023
PROJETO DE LEI nº 9.757 de 2023

Ementa: *Fica determinado que as empresas privadas, com mais de dez funcionários, e os locais da administração pública municipal, que realizam atendimento ao público, deem treinamento para que os servidores e colaboradores tenham capacidade técnica para saber lidar com as crises de Transtorno do Espectro Autista - TEA no Município de Caruaru (PE) e dá outras providências.*

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao Relator(a) das Comissões Permanentes pertinentes, Fica determinado que as empresas privadas, com mais de dez funcionários, e os locais da administração pública municipal, que realizam atendimento ao público, deem treinamento para que os servidores e colaboradores tenham capacidade técnica para saber lidar com as crises de Transtorno do Espectro Autista - TEA no Município de Caruaru (PE) e dá outras providências. Projeto de Lei nº 9.757 de autoria do Vereador Anderson Correia.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Segundo justificativa do autor da proposição: *“O Transtorno do Espectro Autista (TEA) é um distúrbio do neurodesenvolvimento caracterizado por desenvolvimento atípico, manifestações comportamentais, déficits na comunicação e na interação social, padrões de comportamentos repetitivos e estereotipados, podendo apresentar um repertório restrito de interesses e atividades. Sinais de alerta no neurodesenvolvimento da criança podem ser percebidos nos primeiros meses de vida, sendo o diagnóstico estabelecido por volta dos 2 a 3 anos de idade. A prevalência é maior no sexo masculino. A identificação de atrasos no desenvolvimento, o diagnóstico oportuno de TEA e encaminhamento para intervenções*

comportamentais e apoio educacional na idade mais precoce possível, pode levar a melhores resultados a longo prazo, considerando a neuroplasticidade cerebral. Ressalta-se que o tratamento oportuno com estimulação precoce deve ser preconizado em qualquer caso de suspeita de TEA ou desenvolvimento atípico da criança, independentemente de confirmação diagnóstica. A etiologia do transtorno do espectro autista ainda permanece desconhecida. Evidências científicas apontam que não há uma causa única, mas sim a interação de fatores genéticos e ambientais. A interação entre esses fatores parece estar relacionada ao TEA, porém é importante ressaltar que “risco aumentado” não é o mesmo que causa fatores de risco ambientais. Os fatores ambientais podem aumentar ou diminuir o risco de TEA em pessoas geneticamente predispostas. Embora nenhum destes fatores pareça ter forte correlação com aumento e/ou diminuição dos riscos, a exposição a agentes químicos, deficiência de vitamina D e ácido fólico, uso de substâncias (como ácido valpróico) durante a gestação, prematuridade (com idade gestacional abaixo de 35 semanas), baixo peso ao nascer (< 2.500 g), gestações múltiplas, infecção materna durante a gravidez e idade parental avançada são considerados fatores contribuintes para o desenvolvimento do TEA. Fatores de risco para um componente genético: evidências indicam influência de alterações genéticas com forte herdabilidade, mas trata-se de um distúrbio geneticamente heterogêneo que produz heterogeneidade fenotípica (características físicas e comportamentais diferentes, tanto em manifestação como em gravidade). O relato/queixa da família acerca de alterações no desenvolvimento ou comportamento da criança tem correlação positiva com confirmação diagnóstica posterior, por isso, valorizar o relato/queixa da família é fundamental durante o atendimento da criança. Manifestações agudas podem ocorrer e, frequentemente, o que conseguimos observar são sintomas de agitação e/ou agressividade, podendo haver auto ou heteroagressividade. Estas manifestações ocorrem por diversos motivos, como dificuldade em comunicar algo que gostaria, alguma dor, algum incômodo sensorial, entre outros. Nestes momentos é fundamental tentar compreender o motivo dos comportamentos que estamos observando, para então propor estratégias que possam ser efetivas. Dentre os procedimentos possíveis temos: estratégias comportamentais de modificação do comportamento, uso de comunicação suplementar e/ou alternativa como apoio para compreensão/ expressão, estratégias sensoriais, e também procedimentos mais invasivos, como contenção física e mecânica, medicações e, em algumas situações, intervenções em unidades de urgência / emergência. Por tudo isso é necessário a presença de um profissional técnico e competente, capaz de entender e atender com eficiência pessoas diagnosticadas com TEA, em lugares com grande fluxo de atendimentos, para saber lidar com situações adversas de agitação e manifestações agudas características do TEA. ”

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 vinculante, 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.

O Regimento Interno desta Casa Legislativa dispõe acerca das 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 legislativo** sobre as proposições em debate, sendo que o parecer escrito é exigido unicamente das comissões pertinentes permanentes ou temporárias.

A sistemática adotada ressalta-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. **Ainda assim, a opinião desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanente,** pois a vontade do Povo deve ser cristalizada através da vontade do Parlamento, 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 sua autora, 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, cumprindo os requisitos da adequação.

Observa-se que a autora 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.

O quesito competência também está devidamente atendido, sendo verificado que a matéria em apreço moralidade pública por parte do Poder Público Municipal, não repercute na seara de competência Constitucional da União, previsto no Art. 22 da CRFB/88, o que permite a aceitação da tramitação pela Mesa Diretora, nos termos do Art. 124, inciso II do R.I.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria simples dos Vereadores, adotando, *in caso*, a votação nominal, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno c/c art. 107, inciso II, verbis:

Art. 115 - As deliberações da Câmara e de suas comissões serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

§ 1º - **Maioria simples**: metade mais um dos Vereadores presentes, no momento da votação;

Art. 107 –

(...)

II – **nominal**, nas proposições de projeto de lei de autoria do Prefeito, da **Mesa Diretora**, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais, projetos de lei de iniciativa popular, projetos de emenda organizacional, nas



verificações de votação simbólica, na apreciação de veto, por solicitação de qualquer vereador, nos processos de cassação de mandato, julgamento dos processos de apuração de responsabilidade e de falta de decoro parlamentar. (alterado pela Resolução nº 598/2017)

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 municipal.

5. MÉRITO

O projeto de lei propõe que empresas privadas com mais de dez funcionários e órgãos da administração pública municipal, que prestem atendimento ao público em Caruaru (PE), devem oferecer treinamento aos seus servidores e colaboradores para lidar com crises relacionadas ao Transtorno do Espectro Autista (TEA). O treinamento deve incluir a capacidade técnica para lidar com situações de crise de TEA. Além disso, estabelece a necessidade de contar com pessoal habilitado para atender a essa situação em todos os locais públicos ou privados.

O projeto também destaca a importância de capacitar os participantes do treinamento para lidar não apenas com a pessoa com TEA, mas também com seus acompanhantes, pais e/ou responsáveis, promovendo um ambiente acolhedor durante momentos de crise. A Secretaria Municipal de Saúde ou empresas privadas podem ser responsáveis por disponibilizar os treinamentos mencionados.

O presente projeto visa estabelecer normas legislativas relacionadas à administração pública, funcionários públicos e secretarias. No entanto, é crucial observar que, conforme estipulado pelo artigo 36 da Lei Orgânica Municipal e o artigo 131 do Regimento Interno do Poder Legislativo, a competência privativa para legislar sobre a administração pública, secretarias e os funcionários públicos é atribuída ao Poder Executivo.

Essa delimitação de competências ressalta que a prerrogativa de elaborar normas específicas nesses domínios está reservada exclusivamente ao Poder Executivo. O projeto em análise, embora busque regular aspectos relacionados à administração pública e aos funcionários, se depara com a restrição imposta pela legislação local, que confere ao Poder Executivo a responsabilidade exclusiva de legislar sobre essas questões.

Ademais, é notório que o projeto abrange aspectos de natureza financeira, uma vez que a implementação efetiva dessas normas demanda recursos para a estruturação de equipes, aquisição de materiais e a realização de capacitação profissional. Contudo, é importante frisar que a competência privativa para legislar sobre questões financeiras também está atribuída ao Poder Executivo.

Portanto, a análise criteriosa do projeto revela a necessidade de alinhamento com as competências estabelecidas na legislação vigente, reconhecendo que, além das esferas de administração pública e funcionalismo, a competência para legislar sobre questões financeiras relacionadas à implementação efetiva do projeto também reside no âmbito do Poder Executivo.

Lei Regência Municipal:

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

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Município;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

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

IV - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

V - fixação ou aumento de remuneração de seus servidores, respeitado, em todos os seus termos, o princípio da isonomia de vencimentos previsto na Constituição Federal.

VI – Matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos.

Regimento Interno:

Art. 131 – É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa das

- I – disponham sobre matéria financeira, tributária, orçamentária e plano plurianual, assim como as que versem sobre alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos;
- II – criem, transformem ou extingam cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Poder Executivo;
- III – disponham sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- IV – tratem de criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;
- V – fixem ou aumentem remuneração dos servidores do Poder Executivo, respeitado o princípio da isonomia.

Como se pode notar, a propositura não se restringe à criação de um programa e à fixação de seus objetivos e diretrizes, pois os arts. 2º a 3º **preveem as ações complementares entre si que deverão ser tomadas pelo Poder Executivo durante a execução da política**, substituindo, portanto, a discricionariedade de que se reveste a função administrativa neste aspecto para a definição sobre a forma de execução da política pública; de sorte que a propositura, neste ponto, está em desacordo com o princípio da separação dos poderes previsto no art. 2º da Constituição da República. A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo é pacífica ao dispor que o caráter autorizativo não afasta a inconstitucionalidade de diplomas de iniciativa parlamentar que tratam de gestão administrativa:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 2.063, de 01 de setembro de 2021, do Município de Joanópolis, que "dispõe sobre a autorização do fornecimento gratuito de fraldas descartáveis para pessoas com deficiência e idosos" – Lei 'autorizativa' que, em verdade, contém determinação – Gestão de políticas públicas – Iniciativa parlamentar – Inadmissibilidade – Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder



Executivo – Vício de iniciativa – Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes – Violação aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição do Estado. Pedido procedente.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2212052-78.2021.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/05/2022; Data de Registro: 02/06/2022).

“Ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 2.671/2018, do Município de Itapecerica da Serra - Norma de iniciativa parlamentar, destinada à implantação de bolsões exclusivos para a parada de motocicletas nas vias públicas municipais - Indevida interferência em matéria reservada à Administração Pública - Violação à separação de poderes caracterizada - Afronta aos artigos 5º e 47, incisos II, XIV e XIX, da Carta Magna do Estado de São Paulo - Inconstitucionalidade configurada - Ação julgada procedente.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2201710-08.2021.8.26.0000; Relator (a): Vianna Cotrim; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 23/02/2022; Data de Registro: 24/02/2022).

No exercício de sua competência legislativa concorrente, a União promulgou a Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012, que “Institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista; e altera o § 3º do art. 98 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990”, que assim dispõe:

“Art. 1º Esta Lei institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista e estabelece diretrizes para sua consecução. § 1º Para os efeitos desta Lei, é considerada pessoa com transtorno do espectro autista aquela portadora de síndrome clínica caracterizada na forma dos seguintes incisos I ou II: I - deficiência persistente e clinicamente significativa da comunicação e da interação sociais, manifestada por deficiência marcada de

comunicação verbal e não verbal usada para interação social; ausência de reciprocidade social; falência em desenvolver e manter relações apropriadas ao seu nível de desenvolvimento; II - padrões restritivos e repetitivos de comportamentos, interesses e atividades, manifestados por comportamentos motores ou verbais estereotipados ou por comportamentos sensoriais incomuns; excessiva aderência a rotinas e padrões de comportamento ritualizados; interesses restritos e fixos. § 2º A pessoa com transtorno do espectro autista é considerada pessoa com deficiência, para todos os efeitos legais. § 3º Os estabelecimentos públicos e privados referidos na Lei nº 10.048, de 8 de novembro de 2000, poderão valer-se da fita quebra-cabeça, símbolo mundial da conscientização do transtorno do espectro autista, para identificar a prioridade devida às pessoas com transtorno do espectro autista. (Incluído pela Lei nº 13.977, de 2020)”

“Art. 2º São diretrizes da Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista: I - a intersectorialidade no desenvolvimento das ações e das políticas e no atendimento à pessoa com transtorno do espectro autista; II - a participação da comunidade na formulação de políticas públicas voltadas para as pessoas com transtorno do espectro autista e o controle social da sua implantação, acompanhamento e avaliação; III - a atenção integral às necessidades de saúde da pessoa com transtorno do espectro autista, objetivando o diagnóstico precoce, o atendimento multiprofissional e o acesso a medicamentos e nutrientes”

V - o estímulo à inserção da pessoa com transtorno do espectro autista no mercado de trabalho, observadas as peculiaridades da deficiência e as disposições da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); VI - a responsabilidade do poder público quanto à informação pública relativa ao transtorno e suas implicações; VII - o incentivo à formação e à capacitação de profissionais especializados no atendimento à pessoa com transtorno

do espectro autista, bem como a pais e responsáveis; VIII - o estímulo à pesquisa científica, com prioridade para estudos epidemiológicos tendentes a dimensionar a magnitude e as características do problema relativo ao transtorno do espectro autista no País. Parágrafo único. Para cumprimento das diretrizes de que trata este artigo, o poder público poderá firmar contrato de direito público ou convênio com pessoas jurídicas de direito privado.” (g.n.)

Desse modo, é forçoso reconhecer portanto, que as medidas ora propostas já estão abrangidas, em maior ou menor grau, pela legislação nacional, bastando o Poder Executivo, no exercício de suas atribuições, decidir os meios e instrumentos pertinentes à execução das políticas públicas já existentes.

Diante de todo o exposto, a Consultoria Jurídica Legislativa conclui pela incompatibilidade do Projeto de Lei nº 9.757 com as normas legais e constitucionais vigentes. A análise detalhada revelou que o projeto excede os limites atribuídos ao Poder Legislativo, uma vez que as competências para legislar sobre a administração pública, secretarias e funcionários públicos são privativas do Poder Executivo, conforme estabelecido no artigo 36 da Lei Orgânica Municipal e no artigo 131 do Regimento Interno do Poder Legislativo.

Além disso, a abrangência do projeto em questão, ao contemplar aspectos de natureza financeira relacionados à estruturação de equipes, materiais e capacitação profissional, também se choca com a competência privativa do Poder Executivo para legislar sobre tais matérias.

Diante desse entendimento, a Consultoria Jurídica Legislativa concluiu pela ILEGALIDADE e INCONSTITUCIONALIDADE do Projeto de Lei nº 9.757.

6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas ao projeto.

7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, pelos motivos supracitados, opina – de modo não vinculante - a



Consultoria Jurídica - pela **ILEGALIDADE** e **INCONSTITUCIONALIDADE** do projeto de nº 9.757/2023.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 19 de Dezembro de 2023.

EDILMA ALVES CORDEIRO
Consultora Jurídica Geral

JOÃO AMÉRICO
Consultor Jurídico Executivo

LUCAS FELIPE
Estagiário de Direito - CJL