



Prefeitura de Goiânia
Gabinete do Prefeito

MENSAGEM Nº 037 DE 04 DE AGOSTO DE 2022

Com a tutela do § 2º do art. 94 da Lei Orgânica do Município de Goiânia, restituo a essa Casa de Leis, Veto Parcialmente, o incluso Autógrafo de Lei nº 81, de 13 de julho de 2022, que "Institui a Carteira de Identificação do Autista- CIA no âmbito do município de Goiânia", oriundo do Projeto de Lei nº 187/2021, Processo nº 20210900, de autoria do Vereador Geverson Abel.

Recai o veto ao art. 3º do Autógrafo de Lei nº 81, de 13 de julho de 2022.

"Art. 3º A Carteira de Identificação do Autista – CIA será expedida pela Secretaria Municipal de Saúde – SMS e terá a validade de 5 (cinco) anos, devendo ser revalidada gratuitamente pelo mesmo órgão e com o mesmo número."

RAZÕES DO VETO

O autógrafo de lei em comento, de iniciativa parlamentar, tem como objetivo instituir a Carteira de Identificação do Autista - CIA no âmbito do Município de Goiânia.

Sobre a presente proposição, a Procuradoria-Geral do Município foi consultada e por meio do Parecer nº 298/2022 – PGM/PEAJ (0153531) inserto nos autos administrativos SEI nº 22.4.000001791-7, manifestou nos seguintes termos:

.....

O autógrafo de lei em comento pretende instituir, no âmbito do município de Goiânia, a Carteira de Identificação do Autista – CIA, com escopo de identificar a pessoa diagnosticada com Transtorno do Espectro Autista – TEA, de modo a facilitar o seu atendimento preferencial nas instituições da administração pública e de caráter privado, nos termos do art. 1º do autógrafo.

Para tanto, designa que a Secretaria Municipal de Saúde – SMS emita e revalide a referida carteira de identificação em todos os procedimentos de requerimentos feitos pelos interessados, nos termos do seu art. 2º, bem como dispõe que, tanto a emissão da primeira via e todas as posteriores revalidações, sejam efetivadas gratuitamente aos administrados, arcando a administração pública, consequentemente, com respectivos ônus financeiro, nos termos dos arts. 2º e 3º do autógrafo de lei em comento.

Pois bem.

Confere-se que é mandamento constitucional a competência dos municípios dispor e cuidar sobre a saúde, bem como da proteção e da garantia das pessoas portadoras de deficiência, nos termos do inciso II do art. 23 da Constituição Federal:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Confere-se, portanto, que o autógrafo de lei em análise encontra-se adequado ao preceito, ao propor projeto de lei que cuida da proteção e garantia de pessoas com deficiência, tal qual ocorre com os portadores de Transtorno do Espectro Autista – TEA.

Logo, verifica-se que o autógrafo de lei em análise **não se encontra eivado de inconstitucionalidade formal objetiva**, considerando obedecer a competência constitucional municipal para tratar do tema objeto da propositura.

Em que pese as considerações acima vertidas, imprescindíveis são as análises referentes ao seu **aspecto formal subjetivo**, oportunidade que algumas observações se fazem necessárias.

Inicialmente destacamos que a Lei Orgânica do Município de Goiânia prevê em seu inciso I do art. 63 que compete à Câmara Municipal dispor, mediante lei, sobre as matérias de competência do Município sobre assuntos de interesse local, notadamente no que diz respeito à saúde e à proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência,

Art. 63 - Compete à Câmara Municipal dispor, mediante lei, sobre as matérias de competência do Município, especialmente sobre:

I - assuntos de interesse local, notadamente no que diz respeito:

a) à saúde, à assistência pública e à proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência

Não obstante, verifica-se que o autógrafo de lei em comento, conforme se depreende da matéria proposta, busca-se criar, via iniciativa de parlamentar municipal, exigências a serem atendidas e implementadas por órgãos da administração municipal vinculadas ao Poder Executivo, designando que a Secretaria Municipal de Saúde – SMS emita e re valide a carteira proposta em todos os procedimentos de requerimentos feitos pelos interessados, impondo-se, portanto, novos procedimentos e atividades a serem implementadas e despendidas pelo referido órgão municipal de saúde.

Logo, embora imbuída de nobre escopo social, não merece prosperar o Autógrafo de Lei em comento, visto imiscuir-se na iniciativa legislativa reservada ao Executivo, afrontando o Princípio da Separação e Harmonia dos Poderes Constituídos.

Conforme destacado averigua-se dos citados dispositivos da pretensão de se alterar e disciplinar, via iniciativa parlamentar, a forma de a Administração conceder autorizações para as atividades particulares para o uso de bens públicos municipais.

Logo, no que tange ao aspecto formal subjetivo, aparentemente não há de se incidir a regra geral de livre iniciativa legislativa parlamentar prevista no artigo 88 da Lei Orgânica do Município, havendo que se falar, no que se refere aos temas propostos nos citados dispositivos, em iniciativa privativa do Prefeito.

Verifica-se ser de atribuição privativa do chefe do executivo a deflagração dos processos legislativos que tratam de matérias que disciplinam a organização administrativa do Poder Executivo do Município de Goiânia e sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração municipal, assim como matérias típicas do poder de polícia administrativa.

.....

Em concordância com o parecer exarado pelo órgão de representação judicial e extrajudicial do Município de Goiânia, a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Políticas Afirmativas, por meio do Despacho 18/2022 (0168793) opinou pelo voto integral do presente Autógrafo de Lei.

Já a Secretaria Municipal de Saúde, manifestou no Despacho nº 46/2022 (0141620), quanto à necessidade de reflexão acerca da criação de carteira de identificação para a pessoa com autismo, especificamente no Município de Goiânia, considerando a existência de normatização em âmbito estadual, assim como quanto à responsabilidade da Secretaria Municipal de Saúde pela emissão da referida carteira de identificação.

O autógrafo de lei em tela, por possuir nobre valor social, merece prosperar quase em sua totalidade, com exceção do art. 3º da propositura que contém vício de iniciativa, uma vez que a iniciativa parlamentar impôs obrigação à Secretaria Municipal de Saúde de expedir e revalidar a Carteira de Identificação da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista.

Tal obrigação impõe afronta o princípio da harmonia e independência entre os Poderes expresso no artigo 2º da Constituição Federal e reproduzido na Constituição do Estado de Goiás.

Para guardar sintonia com a Constituição Federal, com a Constituição Estadual e com as normas estaduais e federais, o Município de Goiânia disciplinou acerca do tema, por meio da Lei nº 10.118, de 10 de janeiro de 2018 (<https://tinyurl.com/2y8ob3lq>), que "Dispõe sobre a instituição de Cadastro e Carteira de Identificação da Pessoas com TEA - Transtorno de Espectro do Autismo, e dá outras providências", cujo art. 1º define o objeto e âmbito de aplicação da norma, **ex vi**:

Art. 1º Fica instituído o Cadastro da Pessoa com TEA – Transtorno de Espectro do Autismo – com o objetivo de se obter o diagnóstico e o registro dos casos existentes no Município de Goiânia, essencial para a formulação e execução das políticas públicas destinadas ao desenvolvimento das pessoas com TEA, visando à melhoria do seu atendimento, especialmente nas áreas da educação e saúde.

.....

Art. 4º A pessoa cadastrada **poderá receber, a pedido, uma carteira de identificação**, com prazo de validade indeterminado, para que possa usufruir dos direitos da pessoa com deficiência previsto na Constituição Federal e na Lei nº 13.146/2015 – Estatuto da Pessoa com Deficiência. (g.)

No entanto, a Lei nº 10.118, de 2018, dependia de regulamentação pelo Chefe do Poder Executivo à época no prazo de 90 (noventa) dias, nos termos do art. 6º da mencionada lei, fato que não se concretizou. Em face disso, a presente proposição legislativa em geral merece prosseguir por ter aplicabilidade imediata e estar em absoluta consonância com as normas federais e estaduais acerca do tema, inclusive com a Lei nº 10.118, de 2018, mesmo que não regulamentada, já que esta prevê a possibilidade de emissão da carteira de identificação e a proposta sob enfoque prevê a confecção da do documento.

Ao Poder Legislativo não cabe interferir na organização e funcionamento do Poder Executivo, já que a referida matéria está inserida na denominada reserva da administração prevista no art. 61 da Constituição Federal e reproduzida, por força do princípio da simetria, no art. 77 da Constituição do Estado de Goiás e no art. 89 da Lei Orgânica do Município de Goiânia.

A função legislativa da Câmara de Vereadores permite indicar ao Poder Executivo a realização de política pública voltada para pessoas com deficiência, no entanto, não pode impor o modo de fazer, bem como a unidade administrativa responsável pela implementação da medida. Cabe ao Poder Executivo, como órgão de governo, a escolha dos meios de cumprimento da obrigação indicada pelo Poder Legislativo, no âmbito de sua discricionariedade.

No caso em tela, o Legislativo, no intuito de defender direitos inerentes a pessoas com autismo, desbordou especificamente no art. 3º dos limites impostos constitucionalmente, avançando em atribuição típica administrativa, que se encontra na alçada exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

É firme o entendimento da Corte Suprema de que as matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, veda a deflagração de processo legislativo pelos demais legitimados, de qualquer ente federativo, conforme se infere no seguinte julgado:

RECURSO EXTRAORDINARIO, AÇÃO DIRETA DE 10.729/2009 INCONSTITUCIONALIDADE PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL. LEI MUNICIPAL N. **IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PARA AGENTES E ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER PÚBLICA INICIATIVA EXECUTIVO ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONANCIA COM O ENTENDIMENTO DESTA CORTE. ANALISE DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEGISLAÇÃO LOCAL IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 280 DO STF.**

1. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, lei municipal que, resultante de iniciativa parlamentar, imponha políticas de prestação de serviços públicos para órgãos da Administração Pública. (Precedentes ADL n. 2.857, Relator o Ministro Joaquim Barbosa. Pleno. Dje de 30.11.07: ADI n. 2.730. Relatora a Ministra Cármem Lucia, Pleno Dje de 28.5.10; ADI n. 2.329, Relatora a Ministra Carmen Lúcia. Pleno, Dje de 25.6.10: ADI n. 2.417. Relator o Ministro Mauricio Correa, Pleno, DJ de 05.12.03: ADI n. 1.275, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Pleno, Dje de 08.06.10; RE n. 393.400. Relatora a Ministra Carmen Lúcia. Dje de 17.12.09 RE 573-526, Relator o Ministro Ayres Britto, Dje de 07.12.11: RE 627.255. Relatora a Ministra Carmen Lúcia. Dje de 23.08.10, entre outros). (RECURSO EXTRAORDINARIO 704.450 MINA GERAIS. Rel. o Ministro Luiz Fux)

.....

É indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, 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 (STF. ADI 3.254-ES. Tribunal Pleno. Rel. Min. Ellen Gracie. 16-11 2005. v.u.. DJ 02-12-2005. p. 02). (g.)

Consigna-se, por oportuno, que o dispositivo ora impugnado também violou o disposto na Lei Complementar nº 335, de 1º de janeiro de 2021, que prevê em seu art. 55 a competência da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Políticas Afirmativas para implementação de políticas públicas direcionadas às pessoas com deficiência, cabendo trazer à colação mencionado dispositivo, a título elucidativo:

Art. 55. À Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Políticas Afirmativas compete, dentre outras atribuições regimentais:

.....

I - o planejamento e a execução da política de direitos humanos e políticas afirmativas no âmbito municipal;

.....

VI - a formulação, o assessoramento, o monitoramento do desenvolvimento e a implementação de políticas voltadas para a inclusão, acessibilidade e promoção das pessoas com deficiência e mobilidade reduzida;

VII - a gestão de políticas afirmativas intersetoriais voltadas para as pessoas com deficiência e mobilidade reduzida;

VIII - a formulação de projetos e execução de ações visando a mobilização e conscientização de pessoas com deficiência e mobilidade reduzida para o exercício de seus direitos;

.....

Diante disso, constatado o vício de inconstitucionalidade e ilegalidade no art. 3º da propositura legislativa, o veto deste dispositivo é medida imperativa, uma vez que a sanção não é capaz de sanar a invalidade da norma, consoante entendimento firmado pelo STF em suas decisões, como abaixo reproduzido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PROMOÇÃO DE PRAÇAS DA POLÍCIA MILITAR E DO CORPO DE BOMBEIROS - REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS - PROCESSO LEGISLATIVO - INSTAURAÇÃO DEPENDENTE DE INICIATIVA CONSTITUCIONALMENTE RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - DIPLOMA LEGISLATIVO ESTADUAL QUE RESULTOU DE INICIATIVA PARLAMENTAR - USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA - SANÇÃO TÁCITA DO PROJETO DE LEI - IRRELEVÂNCIA - INSUBSTÂNCIA DA SÚMULA Nº 5/STF - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - EFICÁCIA REPRISTINATÓRIA DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PROFERIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM SEDE DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO - AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. OS PRINCÍPIOS QUE REGEM O PROCESSO LEGISLATIVO

IMPÕEM-SE À OBSERVÂNCIA DOS ESTADOS-MEMBROS . - O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da Republica, impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à observância incondicional dos Estados-membros. Precedentes . - A usurpação do poder de instauração do processo legislativo em matéria constitucionalmente reservada à iniciativa de outros órgãos e agentes estatais configura transgressão ao texto da Constituição da Republica e gera, em consequência, a inconstitucionalidade formal da lei assim editada. Precedentes. A **SANÇÃO DO PROJETO DE LEI NÃO CONVALIDA O VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE RESULTANTE DA USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA** . - A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o víncio radical da inconstitucionalidade. Insubstância da Súmula nº 5/STF. Doutrina. Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES) . - A locução constitucional "regime jurídico dos servidores públicos" corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Precedentes. A QUESTÃO DA EFICÁCIA REPRISTINATÓRIA DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE "IN ABSTRACTO" . - A declaração final de inconstitucionalidade, quando proferida pelo Supremo Tribunal Federal em sede de fiscalização normativa abstrata, importa - considerado o efeito repristinatório que lhe é inerente - em restauração das normas estatais anteriormente revogadas pelo diploma normativo objeto do juízo de inconstitucionalidade, eis que o ato inconstitucional, por ser juridicamente inválido (RTJ 146/461-462), sequer possui eficácia derogatória. Doutrina. Precedentes (STF). (STF - ADI: 2867 ES, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 03/12/2003, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 09-02-2007 PP-00016 EMENT VOL-02263-01 PP-00067 RTJ VOL-00202-01 PP-00078) (g.)

Posto isto, pelas considerações tecidas nesta oportunidade, apresento as razões do veto parcial do Autógrafo de Lei nº 81, de 13 de julho de 2022, mais especificamente ao art. 3º da proposição, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal de Goiânia.

Goiânia, 04 de agosto de 2022.

Avenida do Cerrado, 999
Palácio das Campinas Venerando de Freitas Borges (Paço Municipal) - Bairro Park Lozandes
CEP 74884-900 Goiânia-GO

Referência: Processo Nº 22.4.000001791-7

SEI Nº 0210333v1