



OFÍCIO Nº 120/2023 GP CM

São Pedro da Aldeia, 13 de junho de 2023.

Exmo. Sr.

Vereador DENILSON DE SOUZA GUIMARÃES

Presidente da Câmara Municipal de São Pedro da Aldeia/RJ

Ref.: Ofício GP-CM nº 359/2023 – Autógrafo do Projeto de Lei nº 037/2023

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Cumprimentando-o, venho através deste manifestar a Vossa Excelência as considerações condizentes ao **Autógrafo do Projeto de Lei nº 037/2023**, promovido pelo **Vereadora Mislene Conceição dos Santos**, que **“Cria a Carteira de Identificação da Pessoa com Deficiência, e dá outras providências”**, aprovado em sessão realizada no dia 18 de maio do vigente ano.

O presente Autógrafo do Projeto de Lei versa sobre a Criação, no âmbito deste Município, da carteira de Identificação da pessoa com deficiência.

Em que pese a boa intenção do legislador, não há como ser sancionado o referido autógrafo, eis que há patente vício formal e material.

O artigo 18 da Constituição Federal de 1988, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.” O termo “autonomia política”, sob o ponto de vista jurídico, congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir a sua organização, legislação, a administração e o governo próprios.

A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, é tratada no artigo 30 da Lei Maior, nos seguintes termos:



PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO PEDRO DA ALDEIA
GABINETE DO PREFEITO

Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

A medida que se pretende instituir no âmbito deste Município se insere, efetivamente, na definição de interesse local. Isso porque a matéria veiculada na proposta é de responsabilidade comum de todos os entes federados (artigo 23, inc. II, CF/88), não sendo uma competência privativa da União (artigo 22, CF/88), além do que a proposta tem repercussão municipal, pois se vincula apenas aos portadores de deficiência que tenham domicílio neste Município.

Quanto à matéria de fundo, também não há qualquer óbice à proposta. Convém lembrar que o objetivo primordial do Projeto de Lei é promover a proteção das pessoas portadoras de deficiência, mediante a emissão de carteira destinada a assegurar, com maior facilidade, o exercício dos direitos que lhes são próprios.

O Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, que promulgou a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo – norma que, aliás, possui o status de emenda constitucional –, prevê, no artigo 4º, item 1, que “Os Estados Partes se comprometem a assegurar e promover o pleno exercício de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência, sem qualquer tipo de discriminação por causa de sua deficiência”, comprometendo-se a: “a) Adotar todas as



PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO PEDRO DA ALDEIA
GABINETE DO PREFEITO

medidas legislativas, administrativas e de qualquer outra natureza, necessárias para a realização dos direitos reconhecidos na presente Convenção.”

No âmbito infraconstitucional, a Lei nº 13.146/2015, que instituiu a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, estabelece, no artigo 2º: “Considera-se pessoa com deficiência aquele que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.”

No que diz respeito ao atendimento prioritário, a Lei nº 10.048/2000, no artigo 1º, estipula que “As pessoas com deficiência, os idosos com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, as gestantes, as lactantes, as pessoas com crianças de colo e os obesos terão atendimento prioritário, nos termos desta Lei.”

Por fim, a Lei Federal nº 13.146/2015, que instituiu o Estatuto da Pessoa com Deficiência, tem por objetivo assegurar e promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania.

Portanto, para o regular exercício de todos esses direitos, inclusive o de atendimento prioritário, a emissão da carteira é relevante.

No entanto, embora louvável o seu objeto, o PL em análise contém vício de iniciativa. O sistema constitucional brasileiro se estruturou no princípio da tripartição dos poderes, na forma do artigo 2º da CF/88, de observância obrigatória pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo sido distribuídas funções típicas e atípicas aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, os quais, entre si, são independentes e harmônicos. A mesma norma que instituiu a separação dos poderes proíbe ingerências indevidas de um poder sobre outro, de forma a garantir a já referida harmonia, motivo pelo qual a Constituição Federal estabeleceu determinadas matérias para as quais há reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo, por dizerem respeito a questões de organização administrativa e, especialmente, que estão sob o controle e gerenciamento do titular desse poder.

Assim, indubitável que a matéria veiculada em tal projeto está inserida dentre aquelas sujeitas à iniciativa privativa ao chefe do Poder Executivo Municipal, em relação às quais não é dado ao Poder Legislativo local imiscuir-se, situação que implica flagrante violação à separação e harmonia dos Poderes (art. 2º, Constituição Federal; art. 7º, Constituição Estadual; art. 7º, Lei Orgânica do Município).





PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO PEDRO DA ALDEIA
GABINETE DO PREFEITO

Ressalte-se, preliminarmente, que a criação de carteira de identificação é atividade puramente administrativa, típica de gestão, que se encontra elencada entre as matérias cuja competência legislativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do que preceitua o artigo 53, III e IV da Lei Orgânica do Município, que, em virtude do princípio hermenêutico da simetria das formas, os artigos 61 da Constituição Federal e artigos 112 da Constituição Estadual, são reproduzidos no texto municipal.

A transposição, repetição ou remissão de normas entre ordens jurídicas distintas é fenômeno usual no federalismo brasileiro, diante da primazia da Constituição Federal sobre as demais ordens jurídicas e o mimetismo normativo decorrente da fragilidade dos entes subnacionais, sendo frequente que as leis fundamentais das ordens estaduais, distritais e municipais reproduzam literalmente enunciados normativos presentes na Constituição Federal ou incorporem, por remissão, conteúdos constantes de enunciados constitucionais nacionais. Essa transposição normativa pode ser implícita ou expressa e, neste último caso, obrigatória ou voluntária.

Desta forma, as normas de reprodução obrigatória não admitem a existência de normas constitucionais locais contrárias ou diferenciadas ao paradigma estabelecido na Constituição Federal.

O art. 53, III da Lei Orgânica do Município de São Pedro da Aldeia trata como matéria privativa do chefe do Poder Executivo a lei que disponha sobre a criação, estruturação e **atribuições das secretarias**, departamentos ou diretorias equivalentes a Órgãos da Administração Pública.

Posto isto, tem-se que a regra contida no artigo 53 da Lei Orgânica Municipal é norma de repetição obrigatória, estando presentes nos textos da Constituição Federal e Estadual; **qualquer norma local que contrarie o disposto em normas de repetição obrigatória são passíveis de questionamento acerca de sua constitucionalidade.**

In casu, a proposição em análise acaba por atribuir, inequivocamente, deveres ao Poder Executivo que demandam reserva orçamentária e disponibilidade financeira com considerável aumento de despesa sem a indicação da respectiva fonte de recurso

Assim, constata-se que aludida propositura recai na esfera da discricionariedade do gestor público municipal, eis que versa, indiscutivelmente, acerca de programa de governo, atividade tipicamente de gestão administrativa.



PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO PEDRO DA ALDEIA
GABINETE DO PREFEITO

No caso em análise, embora indiscutível o mérito, a medida obriga a emissão de carteiras destinadas aos portadores de deficiência. Obviamente essas atribuições competirão ao Executivo, através de seus órgãos governamentais (Secretaria da Assistência Social...), o que caracteriza interferência nos atos de organização administrativa que, inclusive, são capazes de gerar despesas não programadas pelo Executivo na lei orçamentária. Nessa linha, é importante lembrar que, nos termos do artigo 61, § 1º, inc. II, alínea “b”, da CF/88, é privativa do Chefe do Executivo a iniciativa para projetos que disponham sobre organização administrativa, o mesmo se aplicando ao Estado do Rio de Janeiro e aos seus Municípios, por força, também, do artigo 145, VI da CE/RJ.

Destarte, apesar de ser honrosa sob o ponto de vista material, a proposta não poderia ter sido apresentada por membro do Poder Legislativo, uma vez que a iniciativa para projetos dessa natureza é privativa do Chefe do Executivo, enquanto responsável pela organização administrativa e pelo planejamento dos serviços públicos, tais como os referentes ao atendimento, criação de cadastros e emissão de carteiras aos portadores de deficiência.

A propósito da matéria, destaca-se a jurisprudência específica:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 9.640/2014 – MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ – INICIATIVA PARLAMENTAR – LEI QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DE CADASTRO MUNICIPAL DA PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA – INVASÃO DA COMPETÊNCIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – INGERÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO DO MUNICÍPIO – VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES – CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM A INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO – VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 5º; 24, § 2º; 25; 47, XIX, 'A'; 144; 174, I, II E III; E 176, I, DA CONSTITUIÇÃO DE SÃO PAULO – PRECEDENTE – INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA – AÇÃO PROCEDENTE. (TJ-SP - ADI: 20136566820158260000 SP 2013656-68.2015.8.26.0000, Relator: João Negrini Filho, Data de Julgamento: 26/08/2015, Órgão Especial, Data de Publicação: 28/08/2015). Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei Municipal n. 4.482/11 - Ato normativo que dispõe sobre



PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO PEDRO DA ALDEIA
GABINETE DO PREFEITO

Programa Censo-Inclusão e Cadastro-Inclusão, destinado à identificação, mapeamento e cadastramento do perfil de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida - Norma de iniciativa parlamentar - Programa que engloba a gestão administrativa pública - Vício de iniciativa - Inteligência dos arts. 47, II, e 144, da CE - Precedentes deste E. Órgão Especial - Legislação federal que prevê a apuração pelo censo demográfico do número de pessoas portadoras de deficiência no país - Previsão orçamentária feita de modo genérico, em afronta ao disposto pelo art. 25, da CE - Inconstitucionalidade reconhecida - Ação procedente. (TJ-SP - ADI: 575096920128260000 SP 0057509-69.2012.8.26.0000, Relator: Grava Brazil, Data de Julgamento: 25/07/2012, Órgão Especial, Data de Publicação: 01/08/2012).

Assim, embora sejam admiráveis a justificativa e os termos da proposta, o Projeto de Lei em análise contém vício de iniciativa, por dispor sobre as atribuições de órgãos municipais e sobre a organização administrativa, matérias de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, nos termos do artigo 61, § 1º, II, “b”, da CF, do artigo 60, II, “d”, do artigo 112, VI da CE/RJ 82, e do artigo 53, III da lei Orgânica Municipal.

Para além disso, a violação à independência dos Poderes fica ainda mais cristalina quando se extrai do projeto a ausência de indicação de fonte de custeio, bem como a ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro, a fim de justificar o aumento de despesa, na forma do artigo 16 e 17 da lei complementar 101/2000, não sendo, portanto, passível de aprovação.

Relevante assentar que a criação de carteira de Identificação de Pessoa com deficiência gerará despesa expressiva para o Município com ausência de indicação de recursos para atendimento do encargo ali fixado, ferindo o disposto no artigo 131 da Lei Orgânica Municipal além de não atender os dispositivos contidos nos artigos 15,16 e 17 da Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2020-LRF e os dispositivos da Lei Complementar 173/2020, violando a independência dos Poderes.

Quando se extrai da lei a ausência de indicação de recursos para atendimento do encargo ali fixado, bem como se verifica a ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro a fim de justificar o aumento de despesa e ausência de previsão orçamentária para criação da despesa, há infração direta à Lei de Responsabilidade Fiscal.



PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO PEDRO DA ALDEIA
GABINETE DO PREFEITO

Ademais, se a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos Municípios, e de todas as entidades de sua administração direta e indireta e fundacional, é exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e pelos sistemas de controle interno do respectivo Poder Executivo, na forma estabelecida em lei e, haja vista então que a fiscalização supra deve se dar em obediência às regras contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, é evidente que a sanção ao projeto de lei em análise, sem a obediência ao disposto na respectiva Lei e na Lei Complementar 173/2020, fere o disposto no artigo 124 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, pois incompatível com a obrigação fiscalizatória da Câmara.

O artigo 124 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro prevê:

“Art. 124 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos Municípios, e de todas as entidades de sua administração direta e indireta e fundacional, é exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e pelos sistemas de controle interno do respectivo Poder Executivo, na forma estabelecida em lei.

**§ 1º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, que emitirá parecer prévio sobre as contas do Prefeito.
...”**

Posto isto, não é plausível que o próprio Órgão Fiscalizador do Município deixe de observar as regras contidas na Lei Complementar nº 101/00, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição bem como a Lei Complementar 173/2020.

Assim, analisando-se tão somente a questão material, desconsiderando-se a questão inerente ao vício de iniciativa que é incontestável, o que se verifica é que o Poder Legislativo não observou regra basilar para a apresentação de projeto de lei que cria despesa para o Chefe do Executivo, sem observância das regras estipuladas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, como a apresentação de estudo de impacto orçamentário e indicação da fonte de recurso.



PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO PEDRO DA ALDEIA
GABINETE DO PREFEITO

E não se trata aqui de questão relacionada ao aumento de despesa pura e simples; o STF já firmou jurisprudência para dizer que não é inconstitucional lei municipal de iniciativa de vereador, desde que a matéria tratada não esteja inserida no rol taxativo previsto no art. 61, § 1º, II da Constituição Federal, cuja reprodução é obrigatória nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais devido ao princípio da simetria.

É bem verdade que, in casu, a matéria é de iniciativa do Chefe do Executivo, não por criar despesa para o Município, ante o posicionamento do STF, mas por tratar-se de matéria inclusa no rol taxativo do artigo 61 da Constituição Federal, replicado no artigo 112 da Constituição Estadual e no artigo 53 da Lei Orgânica Municipal do Município de São Pedro da Aldeia.

Contrário ainda o projeto de lei em análise ao disposto no artigo 209, II e III e 211, I e II da Constituição do Estado, sendo determinada a iniciativa de leis que versem sobre diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais ao Poder Executivo e vedado o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária bem como a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, conforme se transcreve:

“Art. 209 Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;**
- II - as diretrizes orçamentárias;**
- III - os orçamentos anuais.”**

“Art. 211. São vedados:

- I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual, bem como a paralisação de programas ou projetos nas áreas de educação, saúde e habitação já iniciados, havendo recursos orçamentários específicos ou possibilidade de suplementação dos mesmos, quando se tenham esgotado;**
- II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;**
- ...”**



PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO PEDRO DA ALDEIA
GABINETE DO PREFEITO

Extraem-se decisões dos nossos Tribunais que ratificam o arguído, a saber:

“Representação por inconstitucionalidade. Município de Angra dos Reis. Lei de autoria parlamentar que institui bolsa assistencial a atletas, preferencialmente amadores. Típico ato

de gestão. Atribuição de encargos a órgãos da Administração Pública. Violação do princípio da separação de poderes e da

reserva de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Ausência de previsão de fonte de custeio. Patente inconstitucionalidade por vícios formal e material. Violação

dos arts. 7º; 112, § 2º, II, “d”; 113, I; e 145, III e VI, “a”. Pacífica jurisprudência deste Órgão Especial em casos similares. Procedência do pedido, com declaração de nulidade da lei com efeitos ex tunc e eficácia erga omnes.”

“Tribunal de Justiça do Mato Grosso TJ-MT - Direta de Inconstitucionalidade : ADI 0027289-76.2010.8.11.0000 MT AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR Nº 348/2009 - MUNICÍPIO DE SÃO PEDRO DA CIPA - PISO SALARIAL - SERVIDORES DA EDUCAÇÃO - AUMENTO DE DESPESA SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA - VIOLAÇÃO AO ART. 167, PARÁGRAFO ÚNICO, I E II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. Impõe-se a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei Complementar Municipal que fixa aumento do piso salarial dos servidores da educação quando essa é incompatível com a receita do Município, em violação à regra do art. 167, parágrafo único, I e II, da Constituição Estadual.”




PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO PEDRO DA ALDEIA
GABINETE DO PREFEITO

Observe-se, por oportuno, que o Egrégio Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Mandado de Segurança n.º 6564, asseverou: “**No sistema jurídico pátrio, a nenhum órgão ou autoridade é permitido realizar despesas sem a devida previsão orçamentária, sob pena de incorrer em desvio de verba**”.

Para além, há de se asseverar que, em que pesem as objeções supra apontadas, as pessoas com deficiência já possuem o referido direito assegurado, eis que o Detran disponibiliza o serviço de identificação de Pessoa com Deficiência de forma gratuita, com validade em todo o território municipal (e não somente no âmbito deste município, como pretende o projeto de lei em análise) na forma das Lei estadual n.º 7.821/17, regulamentada pelas portarias PRES-DETRAN/RJ n.º 5374/2018, n.º 5612/2019, n.º 5880/2020 e n.º 6173/22.

Posto isso, considerando os flagrantes vícios formais e materiais apresentados no presente Projeto de Lei, o **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PEDRO DA ALDEIA**, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo inciso IV do art. 72 da Lei Orgânica Municipal, decide **VETAR INTEGRALMENTE** o Autógrafo do Projeto de Lei n.º **037/2023**.

Atenciosamente,


FÁBIO DO PASTEL
Carlos Fábio da Silva
=Prefeito=

CORRESPONDENCIA
RECEBIDA

EM, 15 / 06 / 2023

Assinatura
C M S P A

Eduarda de Souza Fonseca
Matrícula 1533/COM

/AML