



Parecer n. 494/22

## PARECER PRÉVIO

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei, em epígrafe, de iniciativa parlamentar, que cria o programa Censo de Inclusão das Religiões de Matriz Africana no Município de Porto Alegre.

A respeito de projeto de natureza semelhante, ou seja, PLL nº 168/17 que cria o programa Censo de Inclusão de Autistas, esse signatário assim se manifestou:

“O projeto visa nos moldes da Lei Federal nº 13.146/15 que Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência), a criação de Cadastro de Inclusão. Eis o que diz o art. 92 da referida Lei 13.146/15, lembrando que a pessoa com transtorno do espectro autista é considerada pessoa com deficiência, para todos os efeitos legais, nos termos da Lei 12.764/12:

*Art. 92. É criado o Cadastro Nacional de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Cadastro-Inclusão), registro público eletrônico com a finalidade de coletar, processar, sistematizar e disseminar informações georreferenciadas que permitam a identificação e a caracterização socioeconômica da pessoa com deficiência, bem como das barreiras que impedem a realização de seus direitos.*

*§ 1o O Cadastro-Inclusão será administrado pelo Poder Executivo federal e constituído por base de dados, instrumentos, procedimentos e sistemas eletrônicos.*

*§ 2o Os dados constituintes do Cadastro-Inclusão serão obtidos pela integração dos sistemas de informação e da base de dados de todas as políticas públicas relacionadas aos direitos da pessoa com deficiência, bem como por informações coletadas, inclusive em censos nacionais e nas demais pesquisas realizadas no País, de acordo com os parâmetros estabelecidos pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo.*

*§ 3o Para coleta, transmissão e sistematização de dados, é facultada a celebração de convênios, acordos, termos de parceria ou contratos com instituições públicas e privadas, observados os requisitos e procedimentos previstos em legislação específica.*

*§ 4o Para assegurar a confidencialidade, a privacidade e as liberdades fundamentais da pessoa com deficiência e os princípios éticos que regem a utilização de informações, devem ser observadas as salvaguardas estabelecidas em lei.*

*§ 5o Os dados do Cadastro-Inclusão somente poderão ser utilizados para as seguintes finalidades:*

*I - formulação, gestão, monitoramento e avaliação das políticas públicas para a pessoa com deficiência e para identificar as barreiras que impedem a realização de seus direitos;*

*II - realização de estudos e pesquisas.*

*§ 6o As informações a que se refere este artigo devem ser disseminadas em formatos acessíveis.*

Conforme a Constituição da República (CR) é competência comum da União, Estados e Municípios cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência (art. 23, inc. II). Além disso, o tema da proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência insere-se no âmbito da competência legislativa concorrente (art. 24, inc. XIV). De modo que há espaço, observados as normas gerais e o interesse local, para o Município legislar sobre o assunto. E nesse ponto, não parece existir, em princípio, óbice na coexistência de cadastro nacional e municipal. Ou mesmo na realização de censo por parte do Município. O que deveria se buscar sempre é que as ações fossem coordenadas, harmônicas e integradas face a competência e interesse mútuo dos entes federados nessa área.

Tratando-se, por outro lado, de proposição de iniciativa parlamentar, é de se verificar se não se está a tratar de matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Por força do art. 61, § 1º c/c art. 29 ambos da CR, são de iniciativa privativa do Prefeito, as leis que disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores públicos; c) criação e extinção de secretarias e órgãos da administração pública.

Basta uma simples leitura do projeto para verificar que ele não cuida de nenhuma destas matérias. Observo, contudo, que a proposição enseja dúvidas quanto a possível violação do princípio constitucional da reserva de administração, na medida que obriga o Poder Executivo a adotar determinadas ações administrativas, mobilizando Secretarias do Município, seus órgãos e servidores, inclusive com o estabelecimento de prazos, conforme já decidiu o STF:

*“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).”*

O princípio constitucional da reserva da administração decorrente do princípio da independência e harmonia entre os poderes opera, assim, como um limitador do poder de iniciativa parlamentar. É de se observar, contudo, que o conteúdo dessa reserva de administração não está bem definido pela doutrina e jurisprudência. O que se extrai pela jurisprudência do STF é que a criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal, por si só não invade esfera de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo. No entanto, não se admite que lei de iniciativa parlamentar venha criar ou estruturar órgão do Poder Executivo, ou venha alterar atribuição de Secretaria ou órgão. Neste sentido, destaca-se:

*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 remodelem 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.]*

A proposição não cria, estrutura ou dá atribuições a qualquer órgão da Administração Pública local. Qual ou quais órgãos serão responsáveis pela condução do programa será definido pelo Poder Executivo. De modo que o projeto estaria em conformidade com a jurisprudência do STF citada acima. Por outro lado, no entanto, o TJ/RS já considerou inconstitucional lei que determinava a realização de censo escolar:

*CONSTITUCIONAL. ACAO DIRETA. LEI MUNICIPAL. CENSO ESCOLAR. VICIO DO PROCESSO EXECUTIVO. INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. 1. E DE INICIATIVA RESERVADA DO CHEFE DO EXECUTIVO O PROCESSO LEGISLATIVO CONCERNENTE A INSTITUICAO DE CENSO ESCOLAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DAS LEIS NS. 2896/99 E 2946/99 DO MUNICIPIO DE ESTEIO. 2. ACAO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. (13 FLS.) (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70003855343, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Araken de Assis, Julgado em 20/05/2002)*

É de se observar ainda que o STF afirmou, na esteira do voto do e. Ministro Relator Eros Grau, na ADI nº 3394, de que não procede a ideia de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. No caso, contudo, não nos parece que a proposta em questão provocará necessariamente maiores gastos por parte do Poder Público. Vale dizer, o Censo não precisa se dar de porta em porta mediante visita de um agente público em todas as residências de Porto Alegre, mas por exemplo, via cadastro pelos próprios interessados junto ao órgão que vier a ser designado para tanto, inclusive de forma eletrônica e/ou pela internet com aproveitamento de pessoal e ferramentas já existentes ou não. Algo que dependerá essencialmente da opção político-administrativa, com base na conveniência e oportunidade, a cargo do Chefe do Poder Executivo. Avaliação e decisão que ocorrerão no âmbito administrativo, não decorrendo diretamente da proposição em questão."

Nessa linha, nada obsta, em princípio, a pesquisa e coleta de dados pelos Municípios a fim de melhor estabelecer políticas públicas. No entanto, é preciso observar que o Estado é laico nos termos do art. 19, I da CR/88 que veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público. De modo que o propósito do Censo, ou seja, a inclusão das Religiões de Matriz Africana no Município de Porto Alegre ou a prática de políticas públicas que sejam direcionadas a religiões nos parece conflitar com o princípio da laicidade.

Era o que tínhamos a observar a respeito da proposição em questão.



Documento assinado eletronicamente por **Fabio Nyland, Procurador-Geral**, em 31/07/2022, às 20:16, 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 **0418842** e o código CRC **4E26B36C**.