



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 1609/2023

Requerente: Vereadora Adriana Guimarães Machado

Assunto: PLL nº 050/2023

Parecer nº: 171/2023

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI DO LEGISLATIVO. INSTITUI CARTEIRA DE IDENTIFICAÇÃO. DO AUTISTA. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Câmara Municipal para que a Procuradoria Legislativa se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 050/2023, de autoria da Vereadora Adriana Guimarães Machado, que institui a Carteira de Identificação do Autista no Município de Aracruz.

É o que importa relatar.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

2. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E A NATUREZA DO PARECER

A Lei Municipal nº 3.814/14, ao dispor sobre deveres e responsabilidades dos procuradores legislativos (art. 5º, § 2º, do art. 9º e do Anexo X), estabelece que é atribuição destes advogados públicos “emitir parecer nos projetos de lei do Executivo e de iniciativa do Legislativo”, dentre outras.

No processo legislativo, **os pareceres são meramente facultativos e não vinculantes**, posto que os parlamentares – através das Comissões Temáticas e do Plenário – têm soberania para decidir colegiadamente sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito (oportunidade e conveniência) das proposições legislativas, sem prejuízo do ulterior controle pelo Judiciário.

A Procuradoria é órgão auxiliar do Poder Legislativo, responsável pela representação judicial e extrajudicial da Câmara Municipal de Aracruz, bem como pela função de assessoramento e consultoria jurídica.

Todavia, é imperioso ressaltar que os advogados públicos devem atuar com independência técnica e autonomia funcional, conforme dispõe o art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, § 1º e § 2º, e art. 32 do Estatuto da Advocacia.

Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

(...) O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua. [HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010]

No exercício do seu *mister*, cumpre aos procuradores públicos tão somente a análise da constitucionalidade, legalidade e a técnica legislativa das propostas, evitando-se manifestar-se sobre outras questões de ordem técnica (estranhas à sua especialidade) ou adentrar o mérito legislativo.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

3. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO

A competência legislativa dos municípios está prevista nos incisos I e II do art. 30 da Carta da República, *in verbis*:

Art. 30. COMPETE AOS MUNICÍPIOS:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

A competência para legislar sobre assuntos de interesse local é exclusiva do Município, de forma que quaisquer normas federal ou estadual que trate de temas de relevância predominantemente local são inconstitucionais.

Por outro lado, no uso da competência suplementar, os municípios podem suprir as lacunas da legislação federal e estadual, regulamentando as respectivas matérias para ajustar a sua execução às peculiaridades locais. Entretanto, não podem contraditar a legislação federal e estadual existente, tampouco extrapolar sua competência para disciplinar apenas assuntos de interesse local.

Não há uma enumeração constitucional, expressa e taxativa, dos chamados assuntos de interesse local, de competência do ente municipal. Deverão eles ser identificados caso a caso, a partir da aplicação do *princípio da predominância do interesse*.

O princípio da predominância do interesse parte da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do Poder Público, ou em âmbito regional, ou em âmbito local.

Logo, se a matéria é de interesse predominantemente geral, a competência é outorgada à União. Aos estados são reservadas as matérias de interesse predominantemente regional. Cabe aos municípios a competência sobre as matérias de interesse predominantemente local.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Fixadas essas premissas, é necessário averiguar se o Município tem competência para legislar sobre a matéria.

Nos termos do art. 24, XIV, da Constituição Federal, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência.

Já o art. 30, I e II, da Carta da República dispõe que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Assim, a competência da União para legislar sobre normas gerais relacionadas à proteção e integração das pessoas portadoras de deficiência, bem como a atribuição dos Estados e do Distrito Federal para prescrever normas regionais sobre a matéria, não afastam a competência suplementar dos Municípios para legislar sobre proteção e integração dos deficientes, desde que não contrarie as regras estabelecidas pela União, Estados e DF.

Neste sentido, já decidiu o Pretório Excelso:

No caso em análise, a interpretação sistemática da Constituição da República conduz à conclusão de que, respeitada a legislação federal e estadual sobre a matéria, cabe ao Município legislar sobre assunto de interesse local. Portanto, na ausência de lei (nacional e estadual) que disponha sobre a adaptação de computador para utilização por pessoas portadoras de deficiência visual em lan house, cyber cafés e estabelecimentos similares, o Município dispõe de competência para cuidar da matéria em seu território.

(STF - ARE: 665381 RJ, Rel. Min. Carmen Lucia, Julgamento: 24/06/2014, 2ª Turma, Publicação: DJe 06/08/2014)

Posto isto, entendo que o Município tem competência para legislar sobre a proteção e a integração das pessoas deficientes, desde que observadas as normas federais e estaduais sobre a matéria.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

4. DA INICIATIVA LEGISLATIVA

Em regra, a iniciativa legislativa é geral, competindo concorrentemente aos vereadores, às comissões, ao Prefeito e ao povo a proposição de normas jurídicas em âmbito municipal (emendas à Lei Orgânica e leis ordinárias).

Entretanto, a própria Constituição reserva a iniciativa de determinadas matérias ao chefe do Executivo.

Nesse sentido, dispõe o art. 61, § 1º da CF/88:

Art. 61. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

O referido comando constitucional, que explicita as leis iniciativa privativa do Presidente da República, é de reprodução obrigatória (no que couber) em âmbito municipal em decorrência chamado *princípio da simetria*.

O princípio da simetria exige que os Estados e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição,





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

principalmente as relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

Destaque-se que nos termos da Constituição Federal (art. 63) e da Lei Orgânica Municipal (art. 31) é vedado o aumento de despesa nos projetos de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo e nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara Municipal, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º da CF e no art. 95, § 2º e 30 da LOM.

Posto isto, cumpre verificar se o proponente tem competência para dar início ao processo legislativo no presente caso.

Como visto, a proposta institui a Carteira de Identificação do Autista (CIA) no âmbito do Município de Aracruz, destinada a conferir identificação à pessoa diagnosticada com transtorno de espectro autista (TEA).

Compulsando os autos, verifico que a proposição dispõe sobre a organização administrativa do Executivo, bem como cria novas obrigações para órgãos e servidores, vulnerando o art. 61, § 1º, II, da Constituição.

Isso porque a proposta cria uma nova identificação para as pessoas diagnosticadas com transtorno de espectro autista, desconsiderado a obrigação imposta pelo art. 3º-A da Lei Federal nº 12.764/2012, incluído pela Lei nº 13.977/20, que criou a Carteira de Identificação da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (CIPTA), que deve ser expedida pelos órgãos responsáveis pela execução da Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Logo, o PL obriga o Executivo a emitir 02 (duas) identificações distintas para os autistas, criando nova atribuição para a Administração.

Posto isto, nos termos do art. 61, § 1º, II, da CF/88, entendo que a proposta está eivada de vício formal de inconstitucionalidade, visto que a iniciativa é privativa do Prefeito Municipal.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Como cediço, nos termos do art. 24, XIV, da Carta da República, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal **legislar concorrentemente** sobre a **proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência**.

A competência da União para legislar sobre normas gerais relacionadas à proteção e integração das pessoas portadoras de deficiência, bem como a atribuição dos Estados e do Distrito Federal para prescrever normas regionais sobre a matéria, **não afastam a competência suplementar dos Municípios para legislar sobre proteção e integração dos deficientes, desde que não contrarie as regras estabelecidas pela União, Estados e DF.**

Todavia, no caso concreto, como visto no tópico anterior, o projeto cria nova identificação – distinta da prevista na Lei Federal nº 12.764/2012, alterada pela Lei Federal nº 13.977/2020 – interferindo na organização administrativa do Poder Executivo Municipal e gerando novas obrigações para órgãos e servidores, vulnerando a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo e o princípio da Separação dos Poderes (art. 2º, CF/88).

Posto isto, opino pela **INCONSTITUCIONALIDADE** formal e material do PL.

6. DO PROCEDIMENTO DE DELIBERAÇÃO

Por se tratar de projeto de lei ordinária, deve ser observado o quórum de **maioria simples** para aprovação, ou seja, maioria dos votos, desde que presente a maioria absoluta dos vereadores.

7. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

A Constituição Federal estabeleceu, no Parágrafo Único do art. 59, a necessidade da edição de lei complementar sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das leis.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

A LC nº 95/98, atendeu essa determinação de estabelecer diretrizes para a organização do ordenamento jurídico. Analisando os autos, verifico que a proposta está em conformidade com a referida norma.

8. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, nos termos da fundamentação supra, entendo que o Projeto de Lei nº 050/2023, de autoria da vereadora Adriana Guimarães Machado, está em dissonância com o ordenamento jurídico, por violar a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo e vulnerar o princípio da Separação dos Poderes.

Assim, opino pela **INCONSTITUCIONALIDADE** da proposta.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 28 de novembro de 2023.

MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO

Procurador – mat. 015237

OAB/ES 14.760



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 38003700300039003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em 28/11/2023 15:55

Checksum: **21CA771C1FAF9934A2FDB27B2F8444B964B5FF9B783E9EECA2E3DA95864702AF**

