



**PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA  
E REDAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES**

**Processo nº 005510/2021**

**Projeto de Lei Ordinária nº 777/2021**

**Autor: Vereador Ronald Passos Pereira**

**PLO. DISPÕE SOBRE A CARTEIRA MUNICIPAL DE IDENTIFICAÇÃO DA PESSOA COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA (CIPTEA). INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. CONSIDERAÇÕES.**

**I - RELATÓRIO**

Cuida-se de parecer quanto à constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposição em epígrafe, de iniciativa do Vereador Ronald Passos Pereira, cujo conteúdo, em suma, institui a Carteira Municipal de Identificação da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (CIPTEA), visando conferir identificação à pessoa diagnosticada com Transtorno do Espectro Autista (TEA).

A matéria foi protocolizada em 11.08.2021, prosseguindo sua tramitação normal, tendo a Procuradoria da Casa exarado parecer favorável ao supracitado PLO, nos termos do parecer técnico de fls. 04/08.



# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Ato contínuo, o presente projeto veio a esta Comissão (CCJ) para exame e parecer, na forma do art. 62, I, c/c arts. 63, §2º, e 64, *caput*, todos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Linhares, instituído pela Resolução nº 001/2018.

Eis, em síntese, o relatório.

## II - FUNDAMENTAÇÃO

De largada, cumpre assentar que o exame a ser realizado sobre o presente projeto de lei cingir-se-á aos aspectos estritamente jurídicos, especialmente com suporte nas matrizes constitucionais e legais que norteiam o processo legiferante.

Com efeito, não incumbe à CCJ invadir o mérito da proposição legislativa, muito menos imiscuir-se em questões atinentes à discricionariedade política desta Casa de Leis.

Em primeiro lugar, deve ser analisado se o projeto apresenta *vício de iniciativa*, isto é, violação à iniciativa privativa do Chefe do Executivo para deflagrar o processo legislativo.

A Constituição Federal prevê um sistema de repartição de competências, sendo privativa do Poder Executivo as que estão expressamente definidas pelo §1º do art. 61, e, a nível local, no art. 31 da Lei Orgânica Municipal, de forma que algumas matérias possuem indicação de autoria que, por sua vez, tão somente aquele ente é autorizado a propor os respectivos projetos de lei.



# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Não se olvida que os Municípios ostentam competência para legislar sobre assuntos de *interesse local*, conforme artigo 30, inciso I, da Lei Maior. Todavia, faz-se necessária a observância de certos requisitos na obra legislativa, cuja falta acarreta a inconstitucionalidade formal do ato. A propósito, HELY LOPES MEIRELLES adverte:

**"No sistema brasileiro o governo municipal é de funções divididas, cabendo as executivas à Prefeitura e as legislativas à Câmara de Vereadores. Esses dois Poderes, entrosando suas atividades específicas, realizam com independência e harmonia o governo local, nas condições expressas na lei orgânica do Município. O sistema de separação de funções - executivas e legislativas - impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante" (Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., p. 735).**

De fato, a função precípua da Câmara Municipal é a legislativa, de modo que estabelecer normas de administração e dispor sobre a execução de serviços públicos - de forma genérica e abstrata - constituem atividades genuínas do Poder Legislativo Municipal. Noutro giro, a prática dos atos concretos da administração é de competência exclusiva do Prefeito Municipal.



# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Como se sabe, matérias ligadas à *organização administrativa* são de iniciativa reservada ao Poder Executivo, conforme art. 61, §1º, II, alínea "b", da CF, aplicável aos Estados e Municípios por força do *princípio da simetria*.

Nessa senda, verifica-se a *inconstitucionalidade formal* do presente PLO, por *vício de iniciativa*.

Com efeito, resta evidente na hipótese a violação ao *princípio da separação de poderes* na medida em que a Edilidade, sob o fundamento de promover maior inclusão das pessoas com TEA, legislou impondo obrigações e forma de fazer à Administração Municipal, invadindo esfera que desequilibra o *sistema de freios e contrapesos* que garante a harmonia na atuação dos Poderes.

Esclareça-se que ao Poder Legislativo é consentido estabelecer o que o Poder Executivo pode ou deve fazer, mas não como fazê-lo, nem impor prazos, porque - salvo competências constitucionalmente vinculadas - remanesce ao Poder Executivo, como órgão de governo, a escolha dos meios de cumprimento das obrigações fixadas pelo Parlamento.

Tal escolha, aliás, se rende ao âmbito de sua *discricionariedade administrativa* (escolhas, alternativas, opções) à luz da realidade e da possibilidade da medida dos recursos humanos e materiais disponíveis, da influência da técnica, da ciência e da tecnologia, das condicionantes do ordenamento jurídico, assim como dos aspectos econômicos, financeiros e orçamentários.



# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

No caso em tela, o Legislativo, no intuito - como já mencionado - de proteger a pessoa portadora de autismo (o que lhe compete conforme dicção do art. 198, § 2º, da Constituição Capixaba), nitidamente desbordou dos limites impostos constitucionalmente, avançando em atribuição administrativa que se encontra na esfera de discricionariedade do Chefe do Poder Executivo, maculando de inconstitucionalidade a presente proposição.

Ao determinar o Poder Executivo a criar a Carteira Municipal de Identificação da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (CIPTEA), a proposição de iniciativa do nobre edil estabeleceu um conjunto de obrigações a serem cumpridas pelo Poder Executivo, que compreendem atribuições relacionadas ao órgão municipal de assistência social (art. 2º), instituindo até a validade da carteira (art. 3º), requisitos para sua expedição (art. 5º), concessão de meia-entrada em eventos artísticos culturais e esportivos (art. 4º), bem como prazo para expedição (art. 6º).

Tais previsões violam tanto a *reserva de iniciativa* legislativa para conferência de atribuições a órgãos do Poder Executivo, quanto a *reserva da Administração* para a prática de atos de direção superior, de administração e de sua organização e funcionamento (art. 17 da Constituição Estadual e art. 31, parágrafo único, IV, da Lei Orgânica Municipal).

É nessa toada que se posiciona a jurisprudência pátria acerca da temática ora analisada. Senão, vejamos:



# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 10.317/2020, DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ, QUE CRIA A CARTEIRA DE IDENTIFICAÇÃO DO AUTISTA - INICIATIVA PARLAMENTAR - VÍCIO DE CONSTITUCIONALIDADE - USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA AFETA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL PARA DISPOR SOBRE PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO, DIREÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - PODER LEGISLATIVO QUE POSSUI COMPETÊNCIA PARA ESTABELECEER A POLÍTICA DE PROTEÇÃO A PESSOAS VULNERÁVEIS E/OU COM DEFICIÊNCIA - IMPOSSIBILIDADE, ENTRETANTO, DE DETERMINAÇÃO DA FORMA E PRAZO PARA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA - LEI QUE A PRETEXTO DE PROMOVER REFERIDA PROTEÇÃO, DESBORDOU DOS LIMITES IMPOSTOS PELA CONSTITUIÇÃO, AVANÇANDO EM ATRIBUIÇÕES DO CHEFE DO EXECUTIVO - PROCEDÊNCIA DA AÇÃO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA. (TJSP, Órgão Especial, ADI 2013715-46.2021.8.26.0000, julgado em 11/08/2021).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 9034/2016, DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA. TEXTO LEGISLATIVO QUE INSTITUI O PROGRAMA CENSO INCLUSÃO DO AUTISTA. ESTABELECIMENTO DE ALGUMAS ATRIBUIÇÕES AO PODER EXECUTIVO. INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES. VÍCIO DE INICIATIVA NO PROCESSO LEGISLATIVO. OFENSA À INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CONFIGURADA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO QUE SE IMPÕE. (TJES, Tribunal Pleno, ADI 0006217-70.2017.8.08.0000, julgado em 19/10/2017).

**Portanto, respeitado entendimento diverso - seja pelo vício de iniciativa, seja por dispor sobre atribuições de órgãos da Administração Municipal - conclui-se que o projeto em tela está eivado de inconstitucionalidade, pois invade competências típicas do Poder Executivo, violando frontalmente o princípio da separação e harmonia entre os poderes.**



# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Referido princípio é constituidor de verdadeira base harmônica da atuação dos Poderes, os quais, pelo seu intermédio, atuam segundo um sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), em controle recíproco, visando à manutenção do equilíbrio tripartite.

### III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, apresento o voto concluindo pela **INADMISSIBILIDADE TOTAL DA PROPOSIÇÃO (PLO n° 777/2021), por ser INCONSTITUCIONAL.**

Plenário "Joaquim Calmon", em 21.09.2021.

**JADIR RIGOTTI JUNIOR**  
Relator

De acordo:

**WELLINGTON VICENTINI**  
Presidente



*Câmara Municipal de Linhares*  
*Palácio Legislativo "Antenor Elias"*

---

**Processo nº 005510/2021**

**Projeto de Lei Ordinária nº 777/2021**

**Autor: Vereador Ronald Passos Pereira**

A Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara Municipal de Linhares/ES – por maioria de votos (vencido o Vereador Alysson Reis), acolhe o parecer do Relator, concluindo pela **INCONSTITUCIONALIDADE DO PLO nº 777/2021**.

Plenário "Joaquim Calmon", em 21.09.2021.



**JADIR RIGOTTI JUNIOR**  
Relator



**WELLINGTON VICENTINI**  
Presidente



**ALYSSON REIS**  
Membro