



PROCESSO LEGISLATIVO Nº 225/2024

PARECER JURÍDICO

PARTE INTERESSADA: Prefeito Robertino Batista da Silva.

ASSUNTOS: Projeto de lei nº 05/2024 - INSTITUI A CARTEIRA MUNICIPAL DE IDENTIFICAÇÃO DA PESSOA COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA (CIPTÉA) NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE MARATAÍZES, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI Nº 05/2024. INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL. DISPÕE SOBRE INSTITUI A CARTEIRA MUNICIPAL DE IDENTIFICAÇÃO DA PESSOA COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA (CIPTÉA) NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE MARATAÍZES, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de **Projeto de Lei Ordinária sob o nº 05/2024**, de iniciativa do Prefeito Municipal de Marataízes, visando instituir a Carteira de Identificação da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (CIPTÉA), destinada a conferir identificação à pessoa diagnosticada com Transtorno do Espectro Autista (TEA), no âmbito do Município de Marataízes/ES.
2. Conforme justificativa apresentada, a proposição consubstancia-se nos seguintes fundamentos:

“A presente proposta justifica-se, tendo em vista a necessidade de implementar no município de Marataízes a carteira de identificação das pessoas com transtorno do espectro autista (CIPTÉA), em cumprimento ao disposto no § 1º do artigo 3º - A da Lei Federal 13.977/20, conforme explanado abaixo.

(...)

É importante dizer que a pessoa com Transtorno do Espectro Autista é considerada pessoa com deficiência para todos os efeitos legais. Está enquadrado no Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146/2015), que objetiva assegurar e promover os direitos e liberdades fundamentais da pessoa com deficiência, que é considerada aquela que tem um impedimento de longo prazo, de natureza física,





mental, intelectual ou sensorial que obstrua sua participação na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

Além do amparo da norma inclusiva, as pessoas com Transtorno do Espectro Autista também podem contar com o apoio da Lei nº 12.764/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, que lhes assegura diversos direitos, entre eles, o acesso prioritário aos serviços públicos e privados.”

3. A proposição foi subscrita pelos Exmo. Prefeito Municipal de Marataízes (fl. 02 e 04), integrando o processo os seguintes documentos:
 - Folha de rosto (fl. 01);
 - Mensagem nº 02/2024 (fls.02 e 03)
 - Minuta do Projeto de Lei (fl. 04 e 05);
 - Anexo Único (fl. 06);
 - Relação de documentos necessários para requerer a Carteira (fl. 07);
 - Despachos Eletrônicos (fls. 08/11)
4. O Processo Administrativo, ora em análise, contém até o presente estudo 11 (onze) laudas.
5. Com a devida tramitação processual, a Douto Assessora de Gabinete solicitou desta Procuradoria análise jurídica e emissão de Parecer sobre a proposição, **fase esta em que se encontram os autos.**
6. É o breve relatório, passo a opinar.

II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS





7. Inicialmente cumpre destacar que o parecer jurídico em matéria legislativa cinge-se somente à análise jurídico-formal do procedimento, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados.
8. Por tal razão não se incursiona em discussões de ordem técnica, administrativa e orçamentária, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores e comissões competentes, inclusive a veracidade das declarações/documentos carreados aos autos os quais, ante a presunção de legalidade e veracidade do ato administrativo são de responsabilidade do Agente Público.
9. Em sentido simétrico, destaco os ensinamentos doutrinários do saudoso Hely Lopes Meirelles¹, acerca da natureza jurídica do parecer:

[...] Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. **O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões**, salvo se aprovado por ato subsequente.

10. Na mesma esteira, Celso Antônio Bandeira de Mello² conceitua “parecer” como sendo “**a manifestação opinativa de um órgão consultivo em que este expende sua apreciação sobre o que lhe é submetido**”.
11. Marçal Justen Filho³, na mesma linha, ensina que “**os atos consultivos são aqueles em que o sujeito não decide, mas fornece subsídios a propósito da decisão. É o caso dos pareceres [...]**”.
12. Convém ainda ressaltar que **o parecer jurídico não vincula a Autoridade Pública**, não possuindo, portanto, poder decisório, **cabendo à decisão à Autoridade competente para a prática do ato final**, conforme ensinamento do Ilustre Doutrinador José dos Santos Carvalho Filho⁴.

“Refletindo um juízo de valor, uma opinião pessoal do parecerista, o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final. Trata-se de atos diversos - o parecer e o ato que o aprova ou rejeita. Como tais atos têm conteúdos antagônicos, **O AGENTE QUE OPINA NUNCA PODERÁ SER O QUE DECIDE.**

De tudo isso resulta que o agente que emite o parecer não pode ser considerado solidariamente responsável com o agente que produziu o ato administrativo final, decidindo pela aprovação do parecer. **A RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA PE-**





LO FATO DE TER SUGERIDO MAL SOMENTE LHE PODE SER ATRIBUÍDA SE HOUVER COMPROVAÇÃO INDISCUTÍVEL DE QUE AGIU DOLOSAMENTE, VALE DIZER, COM O INTUITO PREDETERMINADO DE COMETER IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Semelhante comprovação, entretanto, não dimana do parecer em si, mas, ao revés, constitui ônus daquele que impugna a validade do ato em função da conduta de seu autor.⁵

13. Deste modo, o presente parecer jurídico busca traçar pontos estritamente legais a respeito da proposição apresentada e, quando possível, apresentando elementos que possam colaborar com o Agente Público, tudo apenas e tão somente com caráter opinativo, não vinculando, portanto, o Agente Público.
14. Portanto, cabe ao Agente Público decidir se os elementos encartados nos autos atendem ao interesse e à finalidade pública e aos princípios constitucionais da Administração Pública, pois como afirmava Seabra Fagundes⁶ "*administrar é aplicar a lei de ofício*". Logo, até prova em contrário, reputam-se verazes os documentos carreados aos autos, cabendo aos Agentes Públicos diligenciar sobre a confiabilidade dessa documentação.
15. Restando claro que, a rigor, não há previsão legal de exercício da função fiscalizatória dos atos administrativos pela assessoria jurídica, exceto quanto ao exame das minutas de instruções jurídicos em geral, de acordo com as normas que incidem em cada caso.
16. De tal maneira, ressalta-se novamente que, incumbe a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica, administrativa ou orçamentária.

III – ANÁLISE JURÍDICA

III.1 - DOS REQUISITOS MÍNIMOS PARA INSTRUIR A PROPOSIÇÃO

17. É imperioso destacar que, basicamente, são requisitos de todos os Projetos ou Propostas o disposto no art. 174 do Regimento Interno⁷.
18. A presente proposição observa a técnica legislativa, contém assinatura do autor e está acompanhada da respectiva justificativa, bem como instruída com seus anexos e listagem de documentos necessários para a requisição da referida Carteira.





19. Feitas tais considerações, a Assessoria Legislativa, s.m.j., conclui que a presente Proposição não apresenta vícios e/ou omissões em seus requisitos mínimos de instrução.

III.2 - DA COMPETÊNCIA E INICIATIVA DO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA

20. Inicialmente cumpre consignar que, nos termos do art. 28, I da Constituição Federal e do art. 16, inciso I da Lei Orgânica do Município de Marataízes⁸, é da competência do Município legislar sobre assuntos de interesse local, o qual tramitará conforme o Regimento Interno desta Casa de Leis, observado, no que couber, o disposto na Lei Orgânica Municipal⁹.

21. Quanto à iniciativa para o processo legislativo, por sua vez, também está adequada, na medida em que o Projeto de Lei Ordinária nº 05/2024 propõe instituir a Carteira de Identificação da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (CIPTÉA), destinada a conferir identificação à pessoa diagnosticada com Transtorno do Espectro Autista (TEA), no âmbito do Município de Marataízes/ES, tratando eminentemente de matéria concorrente, nos exatos termos do art. 62, inciso I da Lei Orgânica¹⁰.

22. Feitas as considerações iniciais, a Assessoria Jurídica, s.m.j., conclui que a propositura não apresenta vícios de competência e/ou iniciativa.

III.3 - DA TÉCNICA LEGISLATIVA

23. A elaboração das leis, no âmbito nacional, deve observar as técnicas legislativas previstas na Lei Complementar Federal nº 95/1998, conforme determina o art. 59, parágrafo único, da CRFB/88¹¹, todavia, no âmbito local, deve ainda observar o disposto Lei Orgânica¹² e no Regimento Interno da Câmara.

24. Dito isso, é possível aferir que a presente proposição de Projeto de Lei está redigida em termos claros e sintéticos, não contendo matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na sua emenda ou dele decorrente¹³, bem como está em perfeita consonância com o art. 152¹⁴ do Regimento Interno.





III.4 - DA TRAMITAÇÃO E VOTAÇÃO DA PROPOSTA

25. Preliminarmente, cabe asseverar que os **"processos legislativos iniciar-se-ão mediante a apresentação de projetos cuja tramitação obedecerá ao disposto nesta Lei e no Regimento Interno da Câmara"**¹⁵, sendo que nenhuma **"proposição poderá ser colocada em discussão sem que tenha sido incluída na Ordem do Dia, com antecedência de quarenta e oito horas do início da Sessão, salvo em regime de urgência, quando regularmente aprovado"**¹⁶.
26. Após a leitura da proposição na Ordem do Dia, o Presidente da Câmara procederá a sua distribuição¹⁷, por matéria, para as Comissões Permanentes e/ou Temporárias.
27. Neste caso, a propositura deverá ser submetida ao crivo das **Comissões Permanentes de: (a) Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação, (b) Finanças, Economia, Orçamento, Fiscalização, Controle e Tomada de Contas e (c) Art. 42** À Comissão de Defesa do Consumidor, da Cidadania e dos Direitos Humanos, compete opinar sobre: (arts. 40, 41 e 42 XIII do Regime Interno) e seguirá os demais tramites regimental, ressaltando que o seu parecer conclusivo ficará cingindo às matérias de sua exclusiva competência^{18 19 20}, exceto se realizarem a reunião de forma conjunta²¹, conforme Regimento Interno.
28. Ressalto que as proposições subscritas pela Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação não poderão deixar de ser recebidas sob alegação de ilegalidade ou inconstitucionalidade, consoante disposição do art. 153 do Regimento Interno²².
29. Após a emissão dos pareceres na forma regimental, o qual pode ser feito em conjunto²³, e a posterior inclusão na Ordem do Dia, a propositura será votada em turno único de discussão e votação, devendo ficar ressaltado o previsto nos arts. 155²⁴ e 157²⁵, ambos do Regimento Interno.
30. O *quórum* para aprovação será por **maioria simples presente a maioria absoluta**^{26 27 28}, através de **processo de votação nominal**, sendo que se não obtiver o *quórum* estabelecido para aprovação, o projeto será declarado rejeitado e arquivado²⁹.





31. Vale ressaltar, que o Presidente da Mesa Diretora somente terá direito a voto em proposições nas hipóteses previstas na Lei Orgânica³⁰ e no Regimento Interno da Câmara^{31 32}.

IV - DA CONCLUSÃO

1. Diante do exposto, este Parecerista **OPINA favoravelmente** ao regular processo de tramitação do Projeto de Lei nº 05/2024, para que seja submetido à análise das Comissões Permanentes desta Casa e, posteriormente, à deliberação Plenária.
2. Por oportuno, resta consignar que o presente **parecer opinativo não substitui os pareceres das Comissões Permanentes**, porquanto essas são compostas pelos Representantes do Povo e se constituem em manifestação efetivamente legítima do Parlamento, **especialmente** pelo fato de adentrarem no mérito da proposição, em decorrência das repercussões políticas.
3. Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer **não tem força vinculante**, podendo ser aderida ou não pelos ilustres membros desta Casa de Leis.

À consideração superior.

Marataízes/ES, 27 de março de 2024.

Thiago P. Sarmento

Procurador Geral
OAB/ES 22.403

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978, p. 162. Para Meirelles os *pareceres* são espécies de atos enunciativos, ou seja, são atos da administração que "embora não contenham uma norma de atuação, nem ordenem a atividade administrativa interna, nem estabeleçam uma relação negocial entre o Poder Público e particular, enunciam, porém, uma situação existente, **sem qualquer manifestação de vontade da Administração**" (Ibidem, p. 161.). No mesmo sentido: MOREIRA NETO, Diogo. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: GEN/Forense, 2014, p. 175.





² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 30 ed. rev. atual. até a emenda constitucional 71 de 29.11.2012. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 444.

³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 12ª ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 252.

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 33ª edição. São Paulo: Atlas, 2019, p. 246.

⁵ STF, MS 24.073, j. 26.11.2002 - embora com o fundamento, a nosso ver equivocado, de que pareceres não se incluem entre os atos administrativos. Também: STJ, REsp 1.183.504, j. 18.5.2010

⁶ FAGUNDES, Miguel Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário*, 7ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2005, p.03.

⁷ **Regimento Interno** – “Art. 174. Os projetos e propostas, sempre precedidos da respectiva ementa, deverão ser divididos em artigos, parágrafos, incisos e alíneas, todos numerados, redigidos de forma concisa e clara, em conformidade com a técnica legislativa e dispostos seqüencialmente. §1º Nenhum projeto ou proposta poderá conter duas ou mais matérias fundamentalmente diversas, de modo que se possa adotar uma e rejeitar a outra. §2º São ainda requisitos dos projetos: I - menção da revogação da lei com citação de número e data ou artigo de lei quando for o caso e das disposições em contrário. II - assinatura do autor. III - justificativa, com exposição circunstanciada, dos motivos de mérito que fundamentam a medida proposta. §4º Dos projetos protocolados para leitura deverão constar, obrigatoriamente, os documentos necessários a sua instrução.”

⁸ **Lei Orgânica** – “Art. 16 Compete ao Município de Marataízes: [...]IV - instituir regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional;”

⁹ **Lei Orgânica** - Art. 97. O processo legislativo das resoluções e dos decretos legislativos se dará conforme determinado no Regimento Interno da Câmara, observado, no que couber, o disposto nesta Lei Orgânica.”

¹⁰ **Lei Orgânica** – “Art. 62 Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para as matérias de sua competência privativa, dispor sobre todas as matérias de competência do Município especialmente: I - sobre assuntos de interesse local, inclusive suplemento a legislação federal e estadual, notadamente no que diz respeito:

¹¹ **CRFB/88** - Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções. Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.”

¹² **Lei Orgânica** - Art. 85. O Legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Lei Orgânica Municipal; II - leis Complementares; III - leis Ordinárias; IV - medidas Provisórias; V - decretos Legislativos; VI - resoluções. §1º Os processos legislativos iniciar-se-ão mediante a apresentação de projetos cuja tramitação obedecerá ao disposto nesta Lei e no Regimento Interno da Câmara. §2º Os projetos de que trata o parágrafo anterior serão declarados rejeitados e arquivados quando, em qualquer dos turnos a que estiverem sujeitos, não obtiverem o quórum estabelecido para aprovação; §3º A matéria constante de projetos rejeitados ou prejudicados não poderá constituir objeto de novo projeto na mesma sessão legislativa, salvo a reapresentação proposta pela maioria absoluta dos membros da Câmara.”

¹³ **Regimento Interno** - Art. 151. As proposições deverão ser redigidas em termos claros e sintéticos e apresentadas em duas vias. Parágrafo único. As proposições a que se referem os incisos I a V do artigo anterior não poderão conter matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na ementa ou dele decorrente.”

¹⁴ **Regimento Interno** - Art. 152. Não se admitirão proposições: I - sobre assunto alheio à competência da Câmara; II - em que se delegue a outro Poder atribuições do Legislativo; III - anti-regimentais; IV - que, aludindo a lei, decreto, regulamento, decisões judiciais ou qualquer outro dispositivo legal, não se façam acompanhar de sua transcrição ou cópia, exceto os textos constitucionais e as leis codificadas; V - quando redigidas de modo a que não se saiba à simples leitura qual a providência objetivada; VI - que, fazendo menção a concessões, documentos públicos, escrituras, não tenham sido juntados ou transcritos; VII - que contenham expressões ofensivas; VIII - manifestamente inconstitucionais; IX - que, em se tratando de emenda ou subemenda, não guardem direta relação com a proposição; X - quando consubstanciem matéria anteriormente vetada ou rejeitada. Parágrafo único. Se o autor ou autores da proposição dada como inconstitucional, anti-regimental ou alheia à competência da Câmara não se conformarem com a decisão, poderão interpor recurso à Comissão de Constituição e Justiça que, se discordar da decisão, restituirá a proposição para a devida tramitação.”

¹⁵ **Lei Orgânica** - Art. 85. O Legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Lei Orgânica Municipal; II - leis Complementares; III - leis Ordinárias; IV - medidas Provisórias; V - decretos Legislativos; VI - resoluções. §1º Os processos legislativos iniciar-se-ão mediante a apresentação de projetos cuja tramitação obedecerá ao disposto nesta Lei e no Regimento Interno da Câmara. §2º Os projetos de que trata o parágrafo anterior serão declarados rejeitados e arquivados quando, em qualquer dos turnos a que estiverem sujeitos, não obtiverem o quórum estabelecido para aprovação; §3º A matéria constante de projetos rejeitados ou prejudicados não poderá constituir objeto de novo projeto na mesma sessão legislativa, salvo a reapresentação proposta pela maioria absoluta dos membros da Câmara.”

¹⁶ **Regimento Interno** - Art. 120. A proposição só entrará na Ordem do Dia se satisfeitas as exigências regimentais. Parágrafo único. Nenhuma proposição poderá ser colocada em discussão sem que tenha sido incluída na Ordem do Dia, com antecedência de quarenta e oito horas do início da Sessão, salvo em regime de urgência, quando regularmente aprovado.”

¹⁷ **Regimento Interno** - Art. 24 São atribuições da Presidência, além das expressas neste Regimento e das que decorram da natureza de suas funções e prerrogativas: (...) II - quanto às proposições: (...) b) proceder a distribuição de matéria para as comissões permanentes e temporárias;”

¹⁸ **Regimento Interno** - Art. 34. Às comissões permanentes, em razão das matérias de sua competência, e as demais comissões, no que lhes for aplicável, cabe:”

¹⁹ **Regimento Interno** - Art. 39. As Comissões Permanentes são: (...) Parágrafo Único. As comissões permanentes examinarão as matérias de sua competência opinando sempre por parecer conclusivo.”





²⁰ **Regimento Interno** - Art. 89. A comissão que tiver de apresentar parecer sobre proposições e demais assuntos submetidos à sua apreciação, cingir-se-á à matéria de sua exclusiva competência, quer se trate de proposição principal, de acessória ou de matéria ainda não objetivada em proposição."

²¹ **Regimento Interno** - Art. 72. As comissões poderão realizar reuniões conjuntas que serão presididas pelo mais votado de seus presidentes."

²² **Regimento Interno** - Art. 153. As proposições subscritas pela Comissão de Constituição e Justiça não poderão deixar de ser recebidas sob alegação de ilegalidade ou inconstitucionalidade."

²³ **Regimento Interno** - Art. 70. As comissões poderão realizar reuniões conjuntas que serão presididas pelo mais votado de seus presidentes."

²⁴ **Regimento Interno** - Art. 155. As proposições não serão submetidas a discussão e votação sem parecer."

²⁵ **Regimento Interno** - Art. 157. Decorrido os prazos de todas as comissões a que tenham sido enviados, os processos poderão ser incluídos na Ordem do Dia, com ou sem parecer, pelo Presidente da Câmara, de ofício ou a requerimento de qualquer Vereador independentemente do pronunciamento do Plenário."

²⁶ **Lei Orgânica** – "Art. 88. As leis complementares somente serão aprovadas se obtiverem maioria absoluta de votos dos membros da Câmara".

²⁷ **Lei Orgânica** – "Art. 89. As leis exigem, para sua aprovação, o voto favorável da maioria simples, presente à votação a maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal, salvo as disposições em contrário previstas nesta Lei Orgânica".

²⁸ **Regimento Interno** – "Art. 217. As deliberações da Câmara e de suas comissões, salvo disposições em contrário, serão tomadas por maioria dos votos, presente, no mínimo, a maioria absoluta dos Vereadores."

²⁹ **Lei Orgânica** – "Art. 85. O Legislativo compreende a elaboração de: [...] §2º Os projetos de que trata o parágrafo anterior serão declarados rejeitados e arquivados quando, em qualquer dos turnos a que estiverem sujeitos, não obtiverem o quórum estabelecido para aprovação;"

³⁰ **Lei Orgânica** - Art. 82. O Presidente da Câmara, ou quem por ocasião o substituir, somente manifestará o seu voto nas seguintes hipóteses: I - na eleição da Mesa Diretora; II - quando a matéria exigir para sua aprovação o voto favorável de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara, ou maioria absoluta; III - quando ocorrer empate em qualquer votação no Plenário; IV - demais situações previstas no Regimento Interno."

³¹ **Regimento Interno** - Art. 24 São atribuições da Presidência, além das expressas neste Regimento e das que decorram da natureza de suas funções e prerrogativas: (...) §2º O Presidente só terá voto: I - nas votações secretas; II - quando a matéria exigir "quorum" igual ou superior a dois terços; III - quando houver empate em votação no Plenário;"

³² **Regimento Interno** - Art. 219. (...) §4º. Em caso de empate de votação simbólica ou nominal, caberá ao Presidente desempatar a votação."

