



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**

**COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO
FINAL**

PARECER

Assunto: Projeto de Lei nº 78/2019

Autor: Vereadores Nilson Cavalcante e R. Silva

Ementa: “Institui a Carteira de Identificação do Autista (CIA), no âmbito do Município de Teresina, e dá outras providências”

Conclusão: Parecer contrário

Relator: Vereador Levino de Jesus

I – RELATÓRIO

Os insígnies Vereadores Nilson Cavalcante e R. Silva apresentaram Projeto de Lei que “Institui a Carteira de Identificação do Autista (CIA), no âmbito do Município de Teresina, e dá outras providências”.

Em justificativa, os nobres parlamentares discorreram sobre as peculiaridades do Transtorno de Espectro Autista, esclarecendo que, em alguns casos, há dificuldade de identificação desse transtorno.

Ressaltaram que o objetivo da proposta legislativa é facilitar a identificação das pessoas autistas, buscando promover o exercício dos seus direitos e liberdades, promovendo sua inclusão social e cidadania.

É, em síntese, o relatório.

II – ADMISSIBILIDADE

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seus autores, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Verifica-se, ainda, a existência de mensagem contendo justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Ademais, percebe-se que a distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

III – ANÁLISE SOBRE O PRISMA LEGAL E CONSTITUCIONAL

A proposição legislativa em enfoque é bastante salutar, uma vez institui a Carteira de Identificação do Autista a fim de facilitar a identificação dessas pessoas, bem como o exercício efetivo dos seus direitos e liberdades, promovendo sua inclusão social e cidadania.

Com efeito, é notório que o presente projeto versa sobre tema relacionado à proteção e garantia das pessoas com deficiência, o qual a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988 estabelece, em seu art. 24, inciso XIV, que compete à União, Estados e Distrito Federal legislar concorrentemente. Eis a sua redação:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

Sobre o assunto, insta ressaltar que a doutrina majoritária entende que, naquilo que for demonstrado o interesse local, o Município pode legislar concorrentemente nas matérias do art. 24 da CRFB/88, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber. Tal argumento encontra respaldo no art. 30, incisos I e II, da CRFB/88 e no art. 12, inciso I e art. 14 da Lei Orgânica do Município - LOM, respectivamente:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (grifo nosso)

Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Art. 14. Ao Município compete complementar a legislação federal e a estadual no que couber e naquilo que disser respeito ao seu peculiar interesse, visando adaptá-las à realidade local.

Nessa linha de intelecção, merecem destaque as considerações realizadas por Gilmar Ferreira Mendes:

A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, como melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais. (MENDES, Gilmar Ferreira. et. al. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 776) (grifo nosso)

Contudo, o posicionamento doutrinário defende que ao Município é atribuída competência suplementar, desde que obedecidos dois requisitos: assunto de interesse local e existência prévia de lei federal ou estadual anterior, não sendo a matéria de competência de privativa de outro ente.

A par disso, estabelece a LOM que se trata de competência material e legislativa do Município a proteção e garantia das pessoas com deficiência, inserindo essa matéria entre os assuntos de interesse local. Nestes termos, prevê a legislação:

Art. 13. Ao Município compete em comum com o Estado e a União:
[...]
XIX - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas com deficiência;

Art. 20. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, no que se refere ao seguinte:
I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que concerne:
a) à saúde, à assistência pública, à proteção e garantia às pessoas com deficiência;

Ademais, acerca da preexistência de legislação federal sobre o assunto, a Lei Federal nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012, que institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, dispõe o seguinte:



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**

Art. 1o *Esta Lei institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista e estabelece diretrizes para sua consecução.*

[...]

§ 2o *A pessoa com transtorno do espectro autista é considerada pessoa com deficiência, para todos os efeitos legais.*

Art. 2o *São diretrizes da Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista:*

I - a intersetorialidade no desenvolvimento das ações e das políticas e no atendimento à pessoa com transtorno do espectro autista;

II - a participação da comunidade na formulação de políticas públicas voltadas para as pessoas com transtorno do espectro autista e o controle social da sua implantação, acompanhamento e avaliação;

[...]

VI - a responsabilidade do poder público quanto à informação pública relativa ao transtorno e suas implicações;

Art. 3o *São direitos da pessoa com transtorno do espectro autista:*

I - a vida digna, a integridade física e moral, o livre desenvolvimento da personalidade, a segurança e o lazer;

II - a proteção contra qualquer forma de abuso e exploração;

III - o acesso a ações e serviços de saúde, com vistas à atenção integral às suas necessidades de saúde, incluindo:

Todavia, ainda que a proteção e garantia de pessoas com deficiência imiscuia-se de interesse local e haja preexistência de lei federal instituindo Políticas Públicas às Pessoas com Transtorno do Espectro Autista, a instituição de Carteira de Identificação do Autista alinha-se a assunto inserido na competência privativa da União, qual seja Direito Civil e Registros Públicos, segundo estabelece a CRFB/88. A seguir, citam-se os dispositivos constitucionais pertinentes:

Art. 22. *Compete privativamente à União legislar sobre:*

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

[...]

XXV - registros públicos;

Nesse sentido, obedecendo ao ordenamento jurídico, a Lei Federal nº 7.116/1993 assegura validade nacional às Carteiras de Identidade e regula sua expedição. Ao passo que



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Lei Federal nº 9.049/1995 faculta o registro, nos documentos pessoais de identificação, das informações que especifica, bem como a Lei Federal nº 13.444/2017 dispõe sobre a Identificação Civil Nacional, nos termos abaixo transcritos:

Lei Federal nº 7.116/1993

Art 1º A Carteira de Identidade emitida por órgãos de Identificação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios tem fé pública e validade em todo o território nacional.

Lei Federal nº 9.049/1995

Art. 2º Poderão, também, ser incluídas na Cédula de Identidade, a pedido do titular, informações sucintas sobre o tipo sanguíneo, a disposição de doar órgãos em caso de morte e condições particulares de saúde cuja divulgação possa contribuir para preservar a saúde ou salvar a vida do titular.

Lei Federal nº 13.444/2017

Art. 1o É criada a Identificação Civil Nacional (ICN), com o objetivo de identificar o brasileiro em suas relações com a sociedade e com os órgãos e entidades governamentais e privados.

Art. 8º É criado o Documento Nacional de Identidade (DNI), com fé pública e validade em todo o território nacional.

§ 1º O DNI faz prova de todos os dados nele incluídos, dispensando a apresentação dos documentos que lhe deram origem ou que nele tenham sido mencionados.

§ 2º (VETADO).

§ 3º O DNI será emitido:

I – pela Justiça Eleitoral;

II – pelos institutos de identificação civil dos Estados e do Distrito Federal, com certificação da Justiça Eleitoral;

III – por outros órgãos, mediante delegação do Tribunal Superior Eleitoral, com certificação da Justiça Eleitoral.

§ 4º O DNI poderá substituir o título de eleitor, observada a legislação do alistamento eleitoral, na forma regulamentada pelo Tribunal Superior Eleitoral.

A corroborar o exposto, é relevante expor as considerações do jurista Manoel Gonçalves Ferreira Filho ao comentar o art. 8º, XVII do diploma constitucional anterior,



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

que albergava regra de competência de teor equivalente à hoje inscrita no art. 22, XXV, da Lei Maior:

Só a União pode legislar sobre a competência, bem como sobre forma e o regime dos registros públicos. Isto é, só a ela cabe reger essa função pública. Entretanto, é essa função exercida por órgãos estaduais. Assim, é competente o Estado federado para as normas administrativas referentes aos registros públicos, entendidos como órgãos, conquanto não o seja para regular-lhes a função (Comentários, 6ª ed. 1986, p. 87)

Dessa forma, constata-se flagrante inconstitucionalidade formal da proposição legislativa em comento, emanada do ente municipal, ao dispor da matéria em análise.

Sobre a matéria, cabe ainda apresentar trecho de julgado do Supremo Tribunal Federal que aprecia lei estadual correlata, *in verbis*:

(...) o Poder Legislativo da União, no exercício da competência prevista no art. 22, XXV, da Carta Política, introduziu no ordenamento jurídico pátrio, mediante o art. 2º da Lei 9.049/1995, autorização para que as autoridades públicas expedidoras – precisamente, os órgãos estaduais responsáveis pela emissão das carteiras de identidade – registrem, quando solicitado pelos interessados, informações relativas ao tipo sanguíneo e ao fator Rh nos documentos pessoais de identificação. (...) Ao determinar que o órgão responsável pela emissão da carteira de identidade no âmbito daquela unidade federativa inclua no documento, quando solicitado pelo interessado, o registro do seu tipo sanguíneo e fator Rh, a Lei 12.282/2006 do Estado de São Paulo guarda absoluta conformidade material com a disciplina da União relativamente ao documento pessoal de identificação, particularmente o disposto no art. 2º da Lei Federal 9.049/1995, e apenas torna obrigatória, ao órgão estadual responsável pela emissão da carteira de identidade, a inclusão do tipo sanguíneo e do fator Rh, desde que solicitado. [ADI 4.007, voto da rel. min. Rosa Weber, j. 13-8-2014, P, DJE de 30-10-2014.]

Nos autos da referida ação, observa-se que o Advogado Geral da União defendeu que a referida lei afrontava o art. 22, I da Carta Política, ao argumento de que normatização a respeito dos requisitos para emissão de carteira de identidade, bem como dos elementos que ela deve conter, é tema que se relaciona intimamente com o direito à identidade, o qual, por sua vez, é consagrado pelo Direito Civil como direito da personalidade.

No entanto, caso se entenda que o tema abordado na proposição legal em análise não se insere entre as matérias que cabe privativamente à União legislar, é imperioso ressaltar que a instituição de Carteira de Identificação do Autista, por deter caráter geral, não se filia aos assuntos que comportam o condomínio legislativo dos entes municipais.



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Nesse contexto, cabe também discorrer sobre a competência concorrente. Logo, considerando os dispositivos constitucionais e a doutrina majoritária sobre o assunto, depreende-se que a atribuição da União se resume à edição da normatização geral (art. 24, § 1º, CRFB/1988). Por seu rumo, os Estados-membros e o Distrito Federal serão competentes para fixar as normas específicas, complementando a norma geral elaborada pela União (competência suplementar-complementar, prevista no art. 24, § 2º, CRFB/1988). Ao passo que os Municípios estão aptos a complementar as leis federais e estaduais editadas no exercício da competência legislativa prevista no art. 24, com o intuito de melhor especificarem suas peculiaridades.

Destarte, no caso em tela, ainda que se admita que se trata de tema que cabe concorrentemente dispor, constata-se que a identificação da pessoa com autismo que se pretende implementar consiste em norma de caráter geral, cabendo à União dispor sobre a matéria. Porquanto, não há nenhuma peculiaridade local que justifique a normatização diferenciada dessas pessoas no Município de Teresina em relação às demais unidades da Federação.

Ainda referente ao tema, o constitucionalista Alexandre de Moraes afirma que:

A Constituição Federal prevê a chamada competência suplementar dos municípios consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local (Alexandre de Moraes, Constituição do Brasil Interpretada, São Paulo, Atlas, 2002, p. 743).

O administrativista Hely Lopes Meirelles em sua obra “Direito Municipal Brasileiro” discorre também:

Estabelecida essa premissa é que se deve partir em busca dos assuntos da competência municipal, a fim de selecionar os que são e os que não são de seu interesse local, isto é, aqueles que predominantemente interessam à atividade local. Seria fastidiosa – e inútil, por incompleta – a apresentação de um elenco casuístico de assuntos de interesse local do Município, porque a atividade municipal, embora restrita ao território da Comuna, é multifária nos seus aspectos e variável na sua apresentação, em cada localidade. Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se sujeitam simultaneamente à regulamentação pelas três ordens estatais, dada sua repercussão no âmbito federal, estadual e municipal. Exemplos típicos dessa categoria são o trânsito e a saúde pública, sobre os quais dispõem a União (regras gerais: Código



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o Município (serviços locais: estacionamento, circulação, sinalização, etc; regulamentos sanitários municipais). Isso porque sobre cada faceta do assunto há um interesse predominante de uma das três entidades governamentais. Quando essa predominância toca ao Município a ele cabe regulamentar a matéria, como assunto de seu interesse local. Dentre os assuntos vedados ao Município, por não se enquadrarem no conceito de interesse local, é de se assinalar, o serviço postal, a energia em geral, a informática, o sistema monetário, a telecomunicação e outros mais, que, por sua própria natureza e fins, transcendem o âmbito local. (Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 12ª ed., p. 135).

Nesta seara, acredita-se que a instituição de Carteira de Identificação do Autista tem caráter predominantemente geral. Por evidente, não se trata de hipótese de aplicação do disposto no art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal, que atribuem competência aos Municípios para dispor sobre assuntos de interesse local, além de suplementar a legislação federal e estadual, no que couber.

Nesse ponto, sobreleva trazer à colação os seguintes julgados que, não obstante se refiram a proposições relativas à saúde, elucidam acerca de interesse geral em detrimento de interesse local:

Representação por inconstitucionalidade. Lei nº 5.531/2012, do município do rio de janeiro, a qual dispõe sobre a obrigatoriedade da afixação de cartazes com informações sobre a necessidade de fazer os exames de prevenção de cânceres de colo uterino, mama e próstata nos sanitários de uso público na referida unidade federativa. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Invasão do poder legislativo na competência reservada ao chefe do poder executivo, no que concerne ao funcionamento e à organização da administração pública estadual. Inobservância do princípio fundamental da separação e da independência dos poderes. Ocorrência de vício insanável também de ordem material. Lei impugnada que trata de matéria afeta à proteção e defesa da saúde, tema que se encontra fora da competência legislativa municipal. Matéria cuja competência para legislar concorrentemente com a união foi atribuída apenas ao estado, com exclusão dos entes municipais, conforme o disposto no artigo 74, inciso XII, da constituição do estado do rio de janeiro, que reproduz, por simetria, o artigo 24, inciso XII, da constituição federal. Ademais, a proteção e defesa da saúde consiste em tema que, mesmo para autorizar a competência legislativa municipal suplementar, exige a presença de algum interesse marcadamente local, segundo a dicção do artigo 358, incisos I e II, da constituição estadual, repetição do disposto no artigo 30, incisos I e II, da constituição federal. Necessidade de informação à população acerca da prevenção ao câncer que afeta igualmente os cidadãos em toda a



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

extensão do país. Inexistência de qualquer especificidade na situação vivenciada pelos cariocas que justifique a suplementação da legislação federal e estadual. Violação dos artigos 7º, 74, inciso XII, 112, § 1º, inciso II, alínea d, 145, inciso VI, e 358, incisos I e II, todos da constituição do estado do rio de janeiro. Procedência do pedido. (TJ-RJ - ADI 00527667420138190000 RJ 0052766-74.2013.8.19.0000, Relator(a): DES. FERNANDO FOCH DE LEMOS ARIGONY DA SILVA, Julgamento:16/03/2015)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. COMERCIALIZAÇÃO DE ÁGUA MINERAL. LEI MUNICIPAL. PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. INTERESSE LOCAL. EXISTÊNCIA DE LEI DE ÂMBITO NACIONAL SOBRE O MESMO TEMA. CONTRARIEDADE. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A Lei Municipal n. 8.640/00, ao proibir a circulação de água mineral com teor de flúor acima de 0,9 mg/l, pretendeu disciplinar sobre a proteção e defesa da saúde pública, competência legislativa concorrente, nos termos do disposto no art. 24, XII, da Constituição do Brasil. 2. É inconstitucional lei municipal que, na competência legislativa concorrente, utilize-se do argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em texto normativo de âmbito nacional. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - RE: 596489 RS, Relator: Min. EROS GRAU, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-218 DIVULG 19-11-2009 PUBLIC 20-11-2009 EMENT VOL-02383-06 PP-01244)

EMENTA: - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL Nº 5.221/2010 - PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE - COMPETÊNCIA DO ESTADO PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA, CONCORRENTEMENTE COM A UNIÃO - AUSÊNCIA DE INTERESSE PREDOMINANTEMENTE LOCAL. Versando o diploma normativo impugnado matéria de proteção e defesa da saúde, cuja competência para legislar é do Estado, concorrentemente com a União, conforme disposto no art. 74, inciso XII, da Constituição Estadual, que não deixa espaço para edição de lei Municipal, muito menos de iniciativa parlamentar, impõe-se o acolhimento da representação. Procedência do pedido. (TJ-RJ - ADI: 00377080220118190000 RJ 0037708-02.2011.8.19.0000, Relator: DES. VALMIR DE OLIVEIRA SILVA, Data de Julgamento: 02/04/2012, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, Data de Publicação: 19/12/2012 10:43)

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.524/2012. MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. LEI QUE TRATA DE MATÉRIA RELACIONADA À PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO E DA UNIÃO. MATÉRIA DE INTERESSE GERAL. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. VOTO VENCIDO. A Lei Municipal nº. 5.524, de 25 de setembro de 2012, do Rio de Janeiro, que 'torna obrigatório o uso de equipamentos inteligentes nos mictórios, descargas e torneiras, na forma que menciona', invade a competência legislativa concorrente da União e



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

do Estado do Rio de Janeiro, além de impôr uma atuação ao Poder Executivo que, por meio de seus órgãos, teria a incumbência de fiscalizar e impor multa ao infrator, o que implicaria em reestruturação de órgãos e aumento de despesa. A legislação questionada também viola o texto da Constituição Estadual ao impor a ingerência de um Poder sobre o outro, de forma que deve ser declarada inconstitucional por violação aos arts. 7º e 112, § 1º, inciso II d e 145, VI, todos da Constituição Estadual. Diante de todo esse quadro, sem dúvida procede a presente Representação por Inconstitucionalidade, uma vez que evidente se mostram os vícios atribuídos à norma em questão e que lhe retira a validade. (TJ-RJ - ADI: 00042923820148190000 RJ 0004292-38.2014.8.19.0000, Relator: DES. ANTONIO EDUARDO FERREIRA DUARTE, Data de Julgamento: 14/07/2014, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, Data de Publicação: 14/08/2014 16:06)

Dessa forma, verifica-se que o legislador municipal, ao propor o projeto de lei em análise, imiscuiu-se na competência atribuída unicamente à União, com violação ao pacto federativo, incidindo, portanto, em vício de inconstitucionalidade.

Por fim, entende-se que a proposta legal em apreço apresentam os vícios constitucionais e legais que a maculam.

Por essas razões, a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, anuindo com o voto do relator, opina **CONTRARIAMENTE** à tramitação, discussão e votação do projeto de lei ora examinado por vislumbrar vício de constitucionalidade que obste sua normal tramitação.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sala de Reunião da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, em 19 de março de 2019.


Ver. LEVINO DE JESUS
Relator

“Pelas conclusões” dos Relatores, nos termos do art. 61, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT.





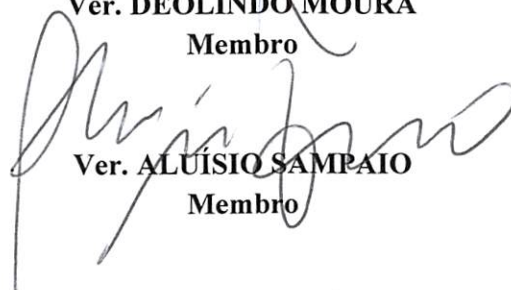
ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Ver. EDSON MELO
Presidente

Ver. GRAÇA AMORIM
Vice Presidente



Ver. DEOLINDO MOURA
Membro



Ver. ALUÍSIO SAMPAIO
Membro