



**MENSAGEM Nº 129, DE 20 DE OUTUBRO DE 2023**

Ao Excelentíssimo Senhor,

**KARLO AURÉLIO VIEIRA DO COUTO — LELO COUTO**

Presidente da Câmara Municipal de Cariacica

Senhor Presidente,

CÂMARA MUNICIPAL  
CARIACICA - ES  
nº 2329 Data 20/10/23  
Profa. - Gurgel  
Assinatura

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 2º do art. 57 da Lei Orgânica Municipal, decidi **VETAR TOTALMENTE o Autógrafo nº 161/2023, correspondente ao Projeto de Lei Legislativo nº 89/2023,** que dispõe sobre o tempo de atendimento da pessoa com espectro autista em instituições privadas de acordo com os níveis de gravidade no Transtorno do Espectro Autista (TEA) do DSM5, no Município de Cariacica, por inconstitucionalidade - vício de competência e iniciativa, visto que, a propositura legislativa viola o princípio da interdependência e harmonia entre os Poderes, nos termos do art. 2º da Constituição da República, extrapola a competência legislativa do Município, nos termos do art. 30, inc. II, assim como viola os incisos III e VI, do parágrafo único, do art. 63, e art. 17, *caput* e parágrafo único, todos da Constituição do Estado do Espírito Santo.

**RAZÕES DO VETO**

Em análise detida ao Autógrafo, inobstante a iniciativa proposta e sua importância, existem razões que justificam o veto ao presente Projeto de Lei.

O aludido Autógrafo de Lei dispõe sobre o tempo de atendimento da pessoa com espectro autista em instituições privadas de acordo com os níveis de gravidade no Transtorno do Espectro Autista (TEA) do DSM5, no Município de Cariacica, estabelecendo sanções no caso do seu descumprimento.





F. 03 Proc. nº 2329/23  
CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA

O Projeto de Lei de iniciativa legislativa padece de inconstitucionalidade formal, em razão da inobservância da competência legislativa para a elaboração do ato, bem como pelo vício de iniciativa.

A proposição, ao estabelecer o tempo de atendimento da pessoa com TEA, trata também de direito do consumidor, **matéria de competência legislativa concorrente entre a União e os Estados.**

Embora o poder legislativo municipal possua competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber, nos termos do art. 30, II, da CF/88, **a referida suplementação não pode substituir a norma federal que trate do tema, nem o tratar de forma diversa.**

A **formulação das políticas públicas deve respeitar os limites das competências normativas dos entes federativos, delineadas pelo constituinte<sup>1</sup>.**

A Lei Federal nº 12.764/2012 instituiu a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista. A medida fez com que indivíduos com TEA passem a ser oficialmente considerados pessoas com deficiência (art. 1º, § 2º), **tendo direito a todas as políticas de inclusão do país:**

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.

Posteriormente, a Lei nº 10.048/2000, que versa sobre a prioridade de atendimento, foi alterada pela Lei nº 14.626/23, **que passou a prever**

<sup>1</sup> STF, ADI 7172, Relator(a): CÂRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 18-10-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-217 DIVULG 26-10-2022 PUBLIC 27-10-2022.





**expressamente o atendimento prioritário a pessoas com transtorno do espectro autista**, conforme se observa pela atual redação do seu art. 1º:

Art. 1º As pessoas com deficiência, **as pessoas com transtorno do espectro autista**, as pessoas idosas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, as gestantes, as lactantes, as pessoas com criança de colo, os obesos, as pessoas com mobilidade reduzida e os doadores de sangue terão atendimento prioritário, nos termos desta Lei.

A referida legislação é regulamentada pelo Decreto nº 5.296/2004, que por sua vez estabelece que o atendimento prioritário contempla o tratamento diferenciado que exige sinalização, em lugar visível, do direito de atendimento prioritário das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida.

Portanto, **o direito ao atendimento preferencial ao indivíduo com TEA já existe desde 2012, por força da Lei nº 12.764/2012 e recentemente foi expressamente incluído na Lei nº 10.048/2000.**

Dessa forma, a aprovação do Projeto de Lei em análise, de iniciativa do legislativo municipal, **extrapola a sua competência legislativa**, diferenciando, de forma desproporcional, aqueles indivíduos que se enquadram na condição de atendimento prioritário.

Na aferição do exercício da competência legislativa supletiva municipal (art. 30, III), não se admite que haja **qualquer contradição entre a norma do ente subnacional e a norma geral sobre a matéria cuja competência é concorrente ou supletiva**, de modo que **eventual extrapolação** do exercício legislativo suplementar geraria, inevitavelmente, o reconhecimento da inconstitucionalidade formal da norma editada pelo ente subnacional no caso, o Município de Cariacica.

Portanto, a referida diferenciação do indivíduo com TEA em relação aos demais indivíduos que a lei estabelece atendimento prioritário acaba por contrariar a norma geral editada pela União, o que é vedado pela jurisprudência:





Ementa: Agravo Regimental no Recurso Extraordinário Com Agravo. Direito Constitucional e Econômico. Competência legislativa concorrente. Lei municipal que assegura o ingresso gratuito de idosos em salas de cinema. **Contrariedade à norma geral editada pela União.** Recurso provido. 1. O Estado pode – e deve – intervir na economia para assegurar o pleno exercício de direitos fundamentais como a saúde, a cultura, a educação e outros. A intervenção do Estado no domínio econômico, nesse sentido, é imperativo que decorre da própria Constituição, dos deveres de proteção de direitos impostos ao Estado. A face objetiva dos direitos fundamentais determina essa intervenção estatal na economia. 2. Por se tratar de matéria de Direito Econômico, a competência legislativa para edição de leis sobre descontos de entrada em casas culturais insere-se no âmbito da competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, inciso I, CF). Haveria ainda espaço para atuação suplementar dos municípios nos termos do art. 30, inciso II, da CF. 3. **Na aferição do exercício da competência legislativa supletiva (art. 24, § 3º), não se admite que haja qualquer contradição entre a norma do ente subnacional e a norma geral sobre a matéria cuja competência é concorrente, de modo que eventual extrapolação do exercício legislativo suplementar geraria, inevitavelmente, o reconhecimento da inconstitucionalidade formal da norma editada pelo ente subnacional.** 4. No caso em tela, o art. 2º da Lei Municipal nº 2.068/19 prevê que “fica garantido a pessoas idosas, a partir de 60 (sessenta) anos, o ingresso gratuito a todas as salas de exibição cinematográfica existentes no Município de Cotia”. Essa disposição claramente se aproxima daquela contida no art. 23 da Lei Federal nº 10.741/2003, o qual, por sua vez, prevê que “a participação dos idosos em atividades culturais e de lazer será proporcionada mediante descontos de pelo menos 50% (cinquenta por cento) nos ingressos para eventos artísticos, culturais, esportivos e de lazer, bem como o acesso preferencial aos respectivos locais”. 5. **A partir do cotejo das duas redações, resta claro que o legislador municipal dispôs sobre matéria que já havia sido decidida pelo legislador federal, na medida em que a Lei Federal nº 10.741/2003 endereça a política de incentivo à cultura ao mesmo grupo social que é titular dos direitos concedidos pela Lei Municipal nº 2.068/2019.** Do ponto de vista do destinatário da norma, ou seja, dos agentes econômicos que exploram a exibição cinematográfica no Município de Cotia, há uma antinomia evidente entre o regime federal e o regime municipal. Essa antinomia reforça que a relação entre os diplomas não é de mera complementariedade – e sim de verdadeira substituição do regramento federal pelo municipal. 6. Agravo regimental provido para determinar a reforma da decisão agravada e a manutenção do acórdão proferido pelo TJSP, objeto do recurso extraordinário. (ARE 1307028 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 22/11/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 15-02-2023 PUBLIC 16-02-2023)

Para além disso, verifica-se o vício de iniciativa, na medida que o Projeto de Lei sob análise impõe à administração pública a fiscalização em relação ao cumprimento do tempo máximo de espera, como se observa no art. 5º:





**Art.5º** As instituições privadas que não cumprirem o tempo máximo de espera estabelecido nesta Lei estarão sujeitas às seguintes sanções:

I – Advertência por escrito;

II – Multa estipulada no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais);

III – Na reincidência, a multa será cobrada em dobro;

IV – As multas arrecadas, pelo não cumprimento da presente lei serão repassadas ao órgão competente do Executivo Municipal;

Dessa forma, o texto interfere em critérios de conveniência e oportunidade e **determina a forma de execução da política pública**, com **violação à reserva da Administração**.

Logo, sua propositura, por membro do Poder Legislativo, viola o princípio da harmonia e independência dos Poderes, previstos no art. 17, parágrafo único e art. 63, parágrafo único, incisos III e VI da Constituição Estadual e art. 53, incisos IV e VI da Lei Orgânica Municipal, *in verbis*:

#### CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DO ESPÍRITO SANTO

Art. 17 São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições de sua competência exclusiva. Quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

[...]

Art. 63. A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta Constituição.

Parágrafo único. **São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:**

[...]

III - **organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo;**

[...]

VI - **criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo.**

#### LEI ORGÂNICA MUNICIPAL

Art. 53 – **Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa das leis que versem sobre:**

(...)

IV – **organização administrativa**, matéria tributária, serviços públicos e de pessoal da administração;

V – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal;





VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo.

Nesse sentido, seguem os julgados:

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 10.317, DE 18 DE JUNHO DE 2.020, 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, Rel. Des. Ferraz de Arruda, unânime, j. 11.08.21)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 10.317, DE 18 DE JUNHO DE 2.020, 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 (LEI Nº 10.317/2020, DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ). (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2013715-46.2021.8.26.0000; Relator (a): Ferraz de Arruda; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/08/2021; Data de Registro: 13/08/2021)

Uma vez que não cabe ao Poder Legislativo a iniciativa de lei que dispõe sobre interferência na organização, funcionamento e atribuição das Secretarias





E. 08 Proc. nº 2329/23

MARA MUNICIPAL DE CARIACICA

Municipais, inclusive sem indicação da fonte de custeio, está caracterizado o vício de iniciativa do Autógrafo nº 161/2023.

Ademais, sob o aspecto material, cabe mencionar, ainda, que a proposição afronta os princípios constitucionais da proporcionalidade e da livre iniciativa<sup>2</sup>.

É certo que os princípios da ordem econômica trazidos pela CRFB/1988 não são absolutos e devem ser temperados com a atuação do Estado no sentido de adotar providências tendentes a garantir direitos sociais.

No entanto, observa-se que tanto a administração pública como a instituições privadas em geral já estão submetidas ao regulamento da Lei Federal nº 10.048/2000, que impõe o atendimento prioritário aos indivíduos que se enquadrem no rol lá previsto.

No caso, objetiva-se impor, tão somente ao particular (iniciativa privada), a política prioritária em questão, bem como o sancionamento pecuniário pelo seu descumprimento, em clara desproporcionalidade.

Enfim, são estes todos os aspectos que acarretam a inconstitucionalidade da propositura.

Assim sendo, o Autógrafo nº 161/2023, correspondente ao Projeto de Lei Legislativo nº 089/2023, que dispõe sobre o tempo de atendimento da pessoa com espectro autista em instituições privadas de acordo com os níveis de gravidade no

<sup>2</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

IV - livre concorrência;





PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
Gabinete do Prefeito

Fl: 09 Proc. nº 2329/23  
CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA

Transtorno do Espectro Autista (TEA) do DSM5, no Município de Cariacica, é **inconstitucional por violação dos incisos III e VI, do parágrafo único, do art. 63, e art. 17, caput e parágrafo único, todos da Constituição do Estado do Espírito Santo**, bem como por extrapolar a competência legislativa municipal (art. 30, inc. II, CF).

Estas, Senhor Presidente, são as razões que me levaram a vetar totalmente, por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade, o presente Autógrafo de Lei, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros dessa augusta Câmara Municipal de Vereadores.

Cordialmente,

Cariacica, 20 de outubro de 2023.

EUCLERIO DE  
AZEVEDO SAMPAIO  
JUNIOR:76138038720

Assinado de forma digital por  
EUCLERIO DE AZEVEDO  
SAMPAIO JUNIOR:76138038720  
Dados: 2023.10.20 10:58:48

**EUCLÉRIO DE AZEVEDO SAMPAIO JÚNIOR**  
Prefeito Municipal

PROC. ELETRÔNICO: 34.627/2023

