

PARECER JURÍDICO

PROCESSO: PROJETO DE LEI Nº 017/2022
PROPONENTE: LEGISLATIVO MUNICIPAL
PARECER Nº 133/2022
REQUERENTE: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUAÇUÍ-ES

EMENTA: "BRINQUEDOS ADAPTADOS. PORTADORES DE DEFICIÊNCIA. OBRIGATORIEDADE DE INSTALAÇÃO. MUNICÍPIO DE GUAÇUÍ. COMPETÊNCIA DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ARQUIVAMENTO".

1. RELATÓRIO:

Foi solicitado parecer jurídico acerca da legalidade, formalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei 017/2022 oriundo do Poder Legislativo que trata de Dispor sobre a obrigatoriedade de instalação de brinquedos adaptados para crianças com deficiência no Município e dá outras providências.

2. PARECER:

O artigo 18 da Constituição Federal de 1988, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que "A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos**, nos termos desta Constituição." O termo "autonomia política", sob o ponto de vista jurídico, congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir a sua organização, legislação, a administração e o governo próprios.

A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, é tratada no artigo 30 da Lei Maior, nos seguintes termos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;**
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;**
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;*
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;*
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;*
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)*
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;*
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;*
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.*

A medida que se pretende autorizar no âmbito do Município de Guaçuí se insere, efetivamente, na definição de interesse local, eis que o Projeto de Lei nº 017/2022 visa estabelecer, nos espaços públicos e privados de lazer, melhoria da condição de acessibilidade das crianças com deficiência ou mobilidade reduzida, direito que também é alinhado ao espírito democrático e garantista da Constituição Federal.

Quanto à matéria de fundo, também não há qualquer óbice à proposta. Convém lembrar que o objetivo primordial do Projeto de Lei nº 017/2022 é promover a proteção dos interesses das crianças e dos adolescentes com deficiência, enquanto sujeitos de direitos, para que tenham adequado acesso aos brinquedos em áreas públicas e privadas, de modo a garantir-lhes o direito ao lazer em condições de segurança.

O artigo 227, *caput*, da Constituição Federal prevê que "É dever da família, da sociedade e do **Estado** assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, **ao lazer**, à profissionalização, à cultura, à **dignidade**, ao respeito, à



liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de **colocá-los a salvo de toda forma** de negligência, **discriminação**, exploração, violência, crueldade e opressão.” A expressão “Estado”, obviamente, traduz-se em um conceito *lato sensu*, abrangendo União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Mais especificamente, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), atendendo às diretrizes constitucionais, estabeleceu um verdadeiro conjunto de normas destinadas à proteção integral e absoluta das crianças e dos adolescentes, que passaram a ser tratadas como efetivos sujeitos de direitos. Os artigos 3º, 4º e 5º do referido Estatuto indicam, resumidamente, todos os direitos garantidos às crianças e adolescentes. Veja-se:

*Art. 3º A criança e o adolescente gozam de **todos os direitos fundamentais** inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da **proteção integral** de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.*

*Art. 4º É **dever** da família, da comunidade, da sociedade em geral e do **poder público** assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, **ao lazer**, à profissionalização, à cultura, à **dignidade**, ao respeito, à **liberdade** e à convivência familiar e comunitária.*

Art. 5º Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais.

É perceptível, portanto, que a medida pretendida no Projeto de Lei nº 017/2022 é compatível com os interesses defendidos na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90).

Na linha do direito à acessibilidade, o Projeto de Lei nº 017/2022 também é materialmente constitucional. O Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, que promulgou a Convenção internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo – norma que, aliás, possui o status de emenda constitucional –, prevê, no artigo 4º, 1, que “Os Estados Partes se comprometem a assegurar e promover o pleno exercício de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência, sem qualquer tipo de discriminação por causa de sua deficiência”, comprometendo-se a: “a) Adotar todas as medidas legislativas, administrativas e de qualquer outra natureza, necessárias para a realização dos direitos reconhecidos na presente Convenção.”

No âmbito infraconstitucional, a Lei nº 13.146/2015, que instituiu a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, estabelece, no artigo 2º: “Considera-se pessoa com deficiência aquele que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.”

Sobre a garantia da acessibilidade, importante destacar o disposto no artigo 8º da Lei Federal nº 13.146/2015, que prevê o dever do Estado, em sentido amplo, de concretizar esse direito às pessoas portadoras de deficiência:

*Art. 8º É dever do Estado, da sociedade e da família assegurar à pessoa com deficiência, com prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à sexualidade, à paternidade e à maternidade, à alimentação, à habitação, à educação, à profissionalização, ao trabalho, à previdência social, à habilitação e à reabilitação, ao transporte, à **acessibilidade**, à cultura, ao desporto, ao turismo, ao lazer, à informação, à comunicação, aos avanços científicos e tecnológicos, à dignidade, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária, entre outros decorrentes da Constituição Federal, da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo e das leis e de outras normas que garantam seu bem-estar pessoal, social e econômico.*

Assim, embora haja, na legislação federal, o dever genérico estatal de garantir a acessibilidade às pessoas com deficiência, a intenção dos legisladores, nesse caso, é instituir verdadeira obrigação



concreta ao Poder Público e às empresas que possuam, entre as suas finalidades, o lazer de crianças e adolescentes com deficiência, de modo a tornar efetivos os direitos fundamentais já relacionados, o que, como se vê, é materialmente viável.

Ocorre que o Projeto de Lei nº 017/2022, embora louvável o seu objeto, contém vício de iniciativa em parte. O sistema constitucional brasileiro se estruturou no princípio da tripartição dos poderes, na forma do artigo 2º da CF/88, de observância obrigatória pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo sido distribuídas funções típicas e atípicas aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, os quais, entre si, são independentes e harmônicos. A mesma norma que instituiu a separação dos poderes proíbe ingerências indevidas de um poder sobre outro, de forma a garantir a já referida harmonia, motivo pelo qual a Constituição Federal estabeleceu determinadas matérias para as quais há reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo, por dizerem respeito a questões de organização administrativa e, especialmente, que estão sob o controle e gerenciamento do titular desse poder.

Na CF/88, a reserva de iniciativa está prevista no artigo 61, § 1º, o qual prevê os inúmeros casos em que apenas o Chefe do Poder Executivo poderá deflagrar o processo legislativo. Por serem normas restritivas, tão somente essas hipóteses são reservadas ao Executivo; os demais casos são de iniciativa concorrente, garantindo-se a legitimidade das propostas por parte de membros do Legislativo.

Ocorre que essas normas são demasiadamente amplas e carregam conceitos genéricos (“organização administrativa”, “servidores públicos”, “criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública”, “serviços públicos”), tornando-se quase impossível, na prática, a atividade legislativa por iniciativa parlamentar para atribuir obrigações ao Poder Executivo, porque geralmente esbarram na reserva de iniciativa legitimada pelo princípio da separação dos poderes.

No caso em análise, embora indiscutível o mérito, a medida determina a disponibilização de brinquedos adaptados, em todas as áreas de acesso público, conforme o porte da estrutura, para que as crianças e adolescentes com deficiência tenham a possibilidade de utilizá-los com segurança. Por mais meritória que seja, a proposta acabar por transpor os limites do princípio da separação dos poderes no que concerne aos espaços públicos, visto que interfere em atos de organização administrativa que gerarão despesas de grande vulto não programadas pelo Executivo na lei orçamentária, o que é vedado pelo artigo 167, inc. I, da CF/88.

Nessa linha, é importante lembrar que, nos termos do artigo 61, § 1º, inc. II, alínea “b”, da CF/88, é privativa do Chefe do Executivo a iniciativa para projetos que disponham sobre organização administrativa.

Sobre o caso em específico, há precedente do TJ/RS no qual foi declarada a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, de lei do Município de Arroio Grande que, valendo-se da técnica “autorizativa”, criava deveres ao Executivo para instalar brinquedos adaptados em praças públicas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ARROIO GRANDE. LEI MUNICIPAL AUTORIZATIVA DISPONDO ACERCA DA INSTALAÇÃO DE BRINQUEDOS ACESSÍVEIS EM PRAÇAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS COM DEFICIÊNCIA OU MOBILIDADE REDUZIDA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. 1. A Lei-Aroio Grande nº 2.781/14 padece de vício formal na medida em que o Poder Legislativo Municipal invadiu a seara de competência do Poder Executivo Municipal, pois afronta dispositivos constitucionais que alcançam ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para editar leis que disponham sobre as atribuições da administração municipal. 2. Inconstitucionalidade declarada com efeitos ex tunc, uma vez que a legislação em comento colide frontalmente com a CE e CF-88, devendo ser retirada do ordenamento jurídico municipal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70062081419, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em 01/12/2015).

Trata-se, assim, de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, não podendo, a Câmara de Vereadores, tomar a iniciativa de projetos que visem dispor sobre essa matéria, inclusive com aumento de despesas, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

Destarte, evidente a inconstitucionalidade da norma impugnada, a qual dispõe sobre matéria



administrativa própria do Poder Executivo, tema reservado à iniciativa do Prefeito Municipal.

Assim, embora sejam admiráveis a justificativa e os termos da proposta, o Projeto de Lei nº 017/2022, quanto aos espaços de acesso público (bens de uso comum do povo ou bens de uso especial – artigo 99 do Código Civil), contém vício de iniciativa, por dispor sobre obrigações ao Executivo não previstas na lei orçamentária anual (artigo 167, I, CF/88), sobre planejamento de serviços públicos e organização administrativa e sobre as atribuições dos órgãos municipais.

Nada impede, contudo, que a proposta seja remetida ao Executivo sob a forma de indicação, para que, pela via política, o Prefeito apresente o projeto ao Legislativo, afastando a ocorrência do vício de iniciativa.

Conforme se vê do projeto enviado pelo Poder Legislativo é possível esclarecer que o Projeto de Lei nº 017, de 2022, **NÃO** compreende os requisitos necessários para se obrigar a instalação de brinquedos adaptados para crianças com Deficiência no Município, pois formalmente inconstitucional.

CONCLUSÃO:

Ante o exposto, em atendimento à solicitação de parecer pela Presidência, **OPINAMOS** pelo ARQUIVAMENTO do feito.

É o parecer.

Guaçuí-ES, 18 de julho de 2022.


Mateus de Paula Marinho
Procurador Jurídico



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://www3.cmguacui.es.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 33003600370033003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Mateus de Paula Marinho** em 26/07/2022 13:06

Checksum: **21CD47ED9A3F7E4C3ADD518FD9EE4D2BDC55A28CAC0B9902CDEF6CF6B5D0EDB8**

