



PARECER JURÍDICO: 047/2022

AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI

REFERÊNCIA: Projeto de Lei n. 5.481/2022

EMENTA: “Dispõe sobre o acesso a adaptação de brinquedos e equipamentos dos parques de diversões de uso público, e das praças públicas, para possibilitar sua utilização por pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida no município de Imbituba.”.

I – RELATÓRIO:

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Elísio Sgrott, através da Comissão de Constituição e Justiça, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei n. 5.481/2022, que dispõe sobre o acesso a adaptação de brinquedos e equipamentos dos parques de diversões de uso público, e das praças públicas, para possibilitar sua utilização por pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida no município de Imbituba.

O Projeto de Lei em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 12 de agosto de 2022, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no dia 15.

Após, foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final para exarar Parecer. Ao seu tempo, a Comissão solicitou Parecer da Assessoria Jurídica do Presidente.

É o Relatório. Segue o Parecer.

II – DOS FUNDAMENTOS:

Ab initio, relativamente aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal da competência de propor a matéria, percebe-se a legalidade em perfeita ordem, vez que a iniciativa da propositura está revestida de todas as formalidades legais.

É o Senhor Vereador competente para propor o Projeto de Lei, pois não se refere à matéria de iniciativa privativa do Executivo municipal, vez que não consta no rol do art. 72 da Lei Orgânica do Município de Imbituba:



Art. 72 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre:
I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
II - servidores públicos do Poder Executivo, da administração indireta e autarquias, seu Regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
III - criação, estruturação e atribuições das Secretárias, Departamentos ou Diretório equivalentes e órgãos de administração pública;
IV - matéria orçamentária e que autorize a abertura de crédito ou conceda auxílio e subvenções.

Combina-se ao artigo *sus*o, o estabelecido no art. 70 da LOM, senão vejamos:

Art. 70 - A iniciativa das Leis Complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, representados, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município.

A contextura do Projeto de Lei é promover a adaptação dos brinquedos existentes nas praças e parques, destinado ao lazer aos portadores de deficiência ou com mobilidade reduzida, para que sejam inclusivos, de acordo com a Legislação Federal, não criando, extinguindo ou modificando órgão administrativo, tampouco conferindo nova atribuição a órgão da Administração Pública. Nota-se que os artigos do projeto não avançam na área daquilo que se conhece como “reserva da administração”. Em vista disto, a proposta está dentro da competência constitucional, encontrando-se regular e em ordem a tramitação deste Projeto de Lei.

Nesse passo, o presente projeto está de acordo com a lei, não contrariando nenhuma ordem jurídica, pois a iniciativa parlamentar é legítima, uma vez que não se trata de matéria cuja competência seja privativa de outro Poder (CF, art. 61).

In casu, o projeto em epígrafe tem como objetivo assegurar acessibilidade ao lazer às crianças com deficiência ou mobilidade reduzida, haja vista que existe a Lei Federal nº 13.443, de 11 de maio de 2017, que altera a Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, para estabelecer a obrigatoriedade da oferta, em espaços de uso público, de brinquedos e equipamentos de lazer adaptados para utilização por pessoas com deficiência, inclusive visual, ou com mobilidade reduzida.

O objeto de que trata o Projeto de Lei, na opinião dessa Assessoria Jurídica, se enquadra perfeitamente nas autorizações para legislar franqueadas aos Municípios no âmbito do inciso II, do art. 23, c/c os incisos I e II, do art. 30, todos da CF/88. O inciso II, do art. 23, da CF/88, impõe a todos os entes federados, como competência material/administrativa comum, dentre outros: cuidar da saúde e assistência pública, **da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência.**



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; (...). (grifei).*

A Constituição do Estado de Santa Catarina, por extensão, reproduziu esse regramento, consoante dispõe o artigo 112 da Carta Catarinense, *in verbis*:

Art. 112 — Compete ao Município:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber;

Verifica-se, portanto, que a matéria veiculada neste Projeto de Lei se adequa perfeitamente aos princípios de competência legislativa que são assegurados ao Município consoante a regra prevista no artigo 30, da Constituição Federal. A Lei Orgânica do Município também toca na competência, vejamos:

Art. 15 - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia o que lhe é de seu peculiar interesse e do bem estar de sua população, e ainda:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
(...)

No ponto, a minuta do Projeto de Lei versa sobre tema de interesse geral da população. Assim, ensina Hely Lopes Meirelles (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 11ªed., atualizada por Célia Marisa Prendes e Márcio Schneider Reis, São Paulo: Malheiros, 2003, p. 107) o que caracteriza o interesse local:

[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos municípios [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira. O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.

De acordo com a justificação da proposição, o caput do art. 6º, da CF/88 garante a toda criança o direito ao lazer, de tal modo que: *“Proporcionar o direito de brincar é fundamental no desenvolvimento de uma criança. O ato de brincar é um direito garantido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente em seu art. 16, que estabelece que a criança tenha o direito a brincar, praticar esportes e divertir-se. Para que isso se torne eficaz é fundamental um ambiente adequado, onde se tenha segurança, proteção e acessibilidade.”.*



No entendimento desta Assessoria Jurídica, a norma que se pretende introduzir pela presente propositura possui natureza jurídica de **lei asseguradora de direito fundamental**, constituindo-se em desdobramento normativo no plano local de disposição principiológica imposta a todos os entes federados por força do inciso III, do art. 1º, da CF/88.

O Estatuto da Pessoa com Deficiência assegura o direito ao lazer em baliza geral (arts. 8º e 28, XV). Eis a norma particular desse diploma legal:

Art. 42. A pessoa com deficiência tem direito à cultura, ao esporte, ao turismo e ao lazer em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, sendo-lhe garantido o acesso:

I - a bens culturais em formato acessível;

II - a programas de televisão, cinema, teatro e outras atividades culturais e desportivas em formato acessível; e

III - a monumentos e locais de importância cultural e a espaços que ofereçam serviços ou eventos culturais e esportivos.

§ 1º É vedada a recusa de oferta de obra intelectual em formato acessível à pessoa com deficiência, sob qualquer argumento, inclusive sob a alegação de proteção dos direitos de propriedade intelectual.

§ 2º O poder público deve adotar soluções destinadas à eliminação, à redução ou à superação de barreiras para a promoção do acesso a todo patrimônio cultural, observadas as normas de acessibilidade, ambientais e de proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.

Art. 43. O poder público deve promover a participação da pessoa com deficiência em atividades artísticas, intelectuais, culturais, esportivas e recreativas, com vistas ao seu protagonismo, devendo:

I - incentivar a provisão de instrução, de treinamento e de recursos adequados, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas;

II - assegurar acessibilidade nos locais de eventos e nos serviços prestados por pessoa ou entidade envolvida na organização das atividades de que trata este artigo; e

III - assegurar a participação da pessoa com deficiência em jogos e atividades recreativas, esportivas, de lazer, culturais e artísticas, inclusive no sistema escolar, em igualdade de condições com as demais pessoas.

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.

Ademais, 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.

Inexiste, portanto, violação ao princípio da separação de poderes no tocante ao conteúdo da norma, uma vez que a política da acessibilidade de equipamentos públicos e de locais de acesso ao público, é matéria comum ou concorrente. Nesses termos, portanto, é forçoso reconhecer que a matéria objeto do ato normativo em análise não consta do rol taxativo do artigo 61, §1º, II, da Constituição Federal, razão pela qual a proposição não se arrola nas hipóteses de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo nem da “reserva da administração”.

Desta forma, nada obsta que o Poder Legislativo legisle visando ao melhoramento da prestação dos serviços públicos, o que não é função exclusiva do Executivo. Aliás, a função executiva básica é de efetivação dos serviços públicos, materializando e instrumentalizando o objeto das leis. Iniciar o processo legislativo cabe ao Executivo apenas excepcionalmente, não como regra geral, como ponderam alguns. No caso em apreço, o objeto principal da proposição não usurpa competência do Poder Executivo.

Seguindo essa perspectiva constitucional, de forma a não deixar dúvidas quanto a viabilidade do exercício de iniciativa parlamentar, em matéria desse jaez, colaciona-se julgado do STF (ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 2-4-2007, Plenário, DJE de 15-8-2008), que assim decidiu:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 1º, 2º e 3º da Lei 50, de 25-5-2004, do Estado do Amazonas. Teste de maternidade e paternidade. Realização gratuita. (...) Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da administração pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão 3 previstas, em numerus clausus, no art. 61 da Constituição do Brasil – matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes." (grifei).

Compulsa-se que o Projeto de Lei aperfeiçoa ação governamental que gera despesa. De toda sorte, o projeto prevê que o Executivo promova a adequação necessária nos projetos a serem executados a partir da publicação da Lei, nos seguintes termos: “Art. 3 Caberá ao Poder Executivo a adequação necessária dos brinquedos e equipamentos dos novos projetos de parques, praças e outros locais públicos à referida Lei, a partir da sua publicação.”.

Ou seja, registre-se tão somente a ineficácia da proposição no exercício financeiro respectivo à sua vigência, motivo que não causa a inconstitucionalidade de lei, isto porque “*inclina-se a jurisprudência no STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução*”.



no exercício financeiro respectivo” (STF, ADI 1.585-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 19-12-1997, v.u., DJ 03-04-1998, p. 01).

Infere-se, portanto, que a medida pretendida vem ao encontro de todo o arcabouço jurídico fartamente insculpido na legislação federal, estadual e municipal. Assim, louvável a matéria proposta pois reflete preocupação com a diretriz constitucional. Destaca-se que a matéria é aperfilhada em Legislações Federais, como já visto alhures, e também em norma Estadual – **Lei nº 18.264, de 09 de dezembro de 2021.**

Quanto a técnica legislativa, é bom enaltecer que a elaboração legislativa exige, acima de tudo, observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito de abrangência da “técnica legislativa”. Nada obstante de tudo o quanto foi exposto, é possível concluir que o Projeto de Lei, no entendimento desta Assessoria Jurídica, merece ser corrigido em ponto específico.

Portanto, **sugere-se**, a alteração da ementa, observando que seja melhor compatível com o que realmente pretende o autor, para que passa-se a ler: *“Dispõe sobre a adaptação de brinquedos e equipamentos dos parques de diversões de uso público, e das praças públicas, para possibilitar sua utilização por pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida no município de Imbituba.”*

Contudo, em relação ao mérito importa salientar que esta Assessoria Jurídica não explanará argumentação, pois caberá tão somente aos Vereadores, no uso de sua função legislativa, verificar a viabilidade ou não da aprovação desta proposição, respeitando-se para tanto as formalidades legais e regimentais.

Nesse sentido, entendo pela constitucionalidade da proposição no que toca a iniciativa, não havendo vício. Ademais, no que diz respeito ao mérito, também nenhum óbice há no Projeto de Lei aqui examinado, vez que adequado e bem inserido no ordenamento jurídico brasileiro. Quanto a legalidade, não há nada que possa macular o Projeto de Lei n. 5.481/2022.

III - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, **opino pela legalidade e constitucionalidade** com regular tramitação do Projeto de Lei nº 5.481/2022, por inexistirem vícios de natureza material ou formal que impeçam sua tramitação.



Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo¹. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

É o Parecer que se submete à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa Legislativa.

À consideração superior.

Imbituba/SC, 06 de setembro de 2022.

Assessora Jurídica da Presidência
OAB/SC 46.707

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. (...) II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 24631 / DF - DISTRITO FEDERAL, Tribunal Pleno, Min. JOAQUIM BARBOSA, Dje 09/08/2007)