



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer n.º 70/2019

Processo: PL 20/2019.

Interessado(s): Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

Assunto: Análise Jurídica do Projeto de Lei n.º 20/2019.

Autor: Vereadora Semilda dos Santos – Tita.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. EXAME DE JURIDICIDADE. PROJETO DE LEI QUE ASSEGURA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE, CUJOS PAIS OU RESPONSÁVEIS SEJAM PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA, OU POSSUAM IDADE IGUAL OU SUPERIOR A SESSENTA NOS, PRIORIDADE DE VAGA EM UNIDADE DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO MAIS PRÓXIMA DE SUA RESIDÊNCIA. JURIDICIDADE. CONSTITUCIONALIDADE ORGÂNICA E PROPRIAMENTE DITA. NORMA QUE GARANTE FACILIDADE E ACESSIBILIDADE À PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA E AO IDOSO NO ACOMPANHAMENTO ESCOLAR DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES SOB SUA RESPONSABILIDADE. ISONOMIA MATERIAL. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA A MELHOR TÉCNICA LEGISLATIVA PREVISTA NA COMPLEMENTAR Nº. 95/1998.

I. Relatório

Cuida o presente parecer acerca do Exame de Juridicidade do Projeto de Lei n.º 20/2019, de autoria da Vereadora Semilda dos Santos – Tita, cujo objeto



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

consiste em assegurar à criança e ao adolescente, cujos pais ou responsáveis sejam pessoas portadoras de deficiência, ou possuam idade igual ou superior a sessenta anos, prioridade de vaga em unidade da rede pública municipal de ensino mais próxima de sua residência.

Sobre o Exame de Juridicidade, explica Luciano Henrique da Silva Oliveira, ser a conformidade de determinada matéria ao Direito. Isto é, *"Uma matéria é jurídica se está em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. Podemos entender a juridicidade em sentido amplo de uma proposição como o conjunto de sua constitucionalidade, sua regimentalidade e sua juridicidade em sentido estrito, esta abrangendo o atendimento aos atributos da norma legal, a legalidade, a aderência aos princípios jurídicos e a observância da técnica legislativa, além de outros aspectos de juridicidade."*¹

Ressalte-se que a presente proposição foi lida no expediente da sessão de 17 de abril de 2019 e que, atendidos os requisitos regimentais, situa-se em condições de análise. É o que basta relatar, dessarte passa-se a fundamentar.

II. Da Fundamentação

Primeiramente, estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I – legislar sobre assuntos de interesse local;
- II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Salienta-se que aos Municípios compete legislar sobre peculiar interesse que envolve a administração municipal. No que diz respeito ao interesse local, “O que define e caracteriza o “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.”²

Cumpre sinalizar, neste ponto, que a autonomia municipal erige-se à

1 OLIVEIRA, L. H. S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 ago. 2014.

2 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15ª ed. Editora Malheiros, São Paulo, 2006, p. 91.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

condição de princípio estruturante da organização institucional do Estado brasileiro, qualificando-se como prerrogativa política, que, outorgada ao Município pela própria Constituição da República, somente por esta pode ser validamente limitada, consoante observa HELY LOPES MEIRELLES, em obra clássica de nossa literatura jurídica:

"A Autonomia não é poder originário. É prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal. Tanto os Estados-membros como os Municípios têm a sua autonomia garantida constitucionalmente, não como um poder de autogoverno decorrente da Soberania Nacional, mas como um direito Público subjetivo de organizar o seu governo e prover a sua Administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça. No regime constitucional vigente, não nos parece que a autonomia municipal seja delegação do Estado-membro ao Município para prover a sua Administração. É mais que delegação; é faculdade política, reconhecida na própria Constituição da República. Há, pois, um minimum de autonomia constitucional assegurado ao Município, e para cuja utilização não depende a Comuna de qualquer delegação do Estado-membro."³

Sendo assim, o objeto da proposição reveste-se de constitucionalidade formal de natureza orgânica no que concerne à entidade produtora da matéria legislativa, *in casu*, o Município. Restando, pois, a análise da matéria versada sob a constitucionalidade propriamente dita de cunho subjetivo, isto é, da existência – ou não – de iniciativa privativa de órgão que compõe a estrutura do ente político, bem como da constitucionalidade material – conformidade com o texto constitucional.

Sobre a deflagração do processo legislativo, estabelece o caput do art. 61, da Constituição Republicana, como regra:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

Ademais, é firme o entendimento da jurisprudência quanto à necessidade de replicação compulsória das normas regedoras do processo legislativo pelos demais entes federados em decorrência do princípio da simetria, senão veja-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI

3 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15^a ed. Editora Malheiros, São Paulo, 2006, pp. 109-110.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA, VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário. II – A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado – membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes. III – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí.⁴

Por isso, em virtude do Princípio da Simetria, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul⁵ disciplina de forma idêntica a iniciativa do processo legislativo.

O eminent Min. que compõe a atual estrutura do Pretório Excelso, Gilmar Ferreira Mendes, em julgado paradigmático, firmou o entendimento supraexposto no ARE n.º 878.911 RG⁶, afirmando “não usurpar a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.”

Dessarte, não cuidando a proposição da criação ou extinção de órgãos ou organização e funcionamento da administração pública, ou seja, matérias eminentemente administrativas, impende reconhecer a constitucionalidade formal de seu objeto. Cite-se, nesse diapasão, jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal que confirmam tal entendimento:

CONSTITUCIONAL. PROTEÇÃO À SAÚDE E A PESSOAS COM DEFICIÊNCIAS. LEI 16.285/2013, DE SANTA CATARINA. ASSISTÊNCIA A VÍTIMAS INCAPACITADAS POR QUEIMADURAS GRAVES. ALEGAÇÕES DIVERSAS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIOS DE INICIATIVA. INEXISTÊNCIA. OCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS (ART. 30, V) E DA UNIÃO, QUANTO À AUTORIDADE PARA EXPEDIR NORMA GERAL (ART. 24, XIV, § 1º). 1. Os artigos 1º, 4º, 6º e 7º da lei impugnada não afrontam a regra, de reprodução federativamente obrigatória, que preserva sob a

⁴ ADI 2872, Relator(a): Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011, DJe-170 DIVULG 02-09-2011 PUBLIC 05-09-2011 EMENT VOL-02580-01 PP-00001.

⁵ Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

⁶ ARE n.º 878.911 RG, rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 29-9-2016.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

autoridade do chefe do Poder Executivo local a iniciativa para iniciar leis de criação e/ou extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, "e", da CF). Mera especificação de quais cuidados médicos, dentre aqueles já contemplados nos padrões nacionais de atendimento da rede pública de saúde, devem ser garantidos a determinada classe de pacientes (portadores de sequelas graves causadas por queimaduras). 2. A cláusula de reserva de iniciativa inscrita no art. 61, § 1º, II, "b", da Constituição, por sua vez, não tem qualquer pertinência com a legislação objeto de exame, de procedência estadual, aplicando-se tão somente aos territórios federais. Precedentes. 3. Inocorrência, ainda, de violação a preceitos orçamentários, tendo em vista o acréscimo de despesas públicas decorrentes da garantia de assistência médica especializada a vítimas de queimaduras. Conforme reafirmado pelo Plenário Virtual desta Suprema Corte em sede repercussão geral (ARE 878.911, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 10/10/2016): "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II,"a", "c" e "e", da Constituição Federal)". 4. Ao dispor sobre transporte municipal, o art. 8º da Lei nº 16.285/2013 do Estado de Santa Catarina realmente interferiu na autonomia dos entes municipais, pois avançou sobre a administração de um serviço público de interesse local (art. 30, V, da CF). Além disso, o dispositivo criou presunção legal de restrição de mobilidade de vítimas de queimaduras graves, distanciando-se do critério prescrito em normas gerais expedidas pela União dentro de sua competência para legislar sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência (art. 24, XIV, e § 1º, da CF). 5. A norma prevista no art. 9º da Lei estadual 16.285/2013 funciona como cláusula de mero valor expletivo, que apenas conecta uma categoria normativa geral, de "pessoas com deficiência", com uma classe especial de destinatários sempre caracterizados por incapacidade laboral – "pessoas com sequelas graves incapacitantes decorrentes de queimaduras" – sem que exista qualquer contraste entre as duas disciplinas. 6. Ação direta parcialmente procedente quanto ao art. 8º da Lei 16.285/2013, do Estado de Santa Catarina.⁷ (grifou-se)

Logo, com relação à iniciativa reservada, ou não, para deflagrar o processo legislativo, salienta-se ter sido plenamente observada do ponto de vista do sujeito iniciador, eis que a matéria não se encontra naquelas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, restando somente considerações sob a ótica da constitucionalidade material, ou seja, da compatibilidade com o texto constitucional.

A norma proposta visa a tão somente assegurar prioridade de vaga em unidade da rede pública municipal de ensino mais próxima de sua residência à criança e ao adolescente, cujos pais ou responsáveis sejam pessoas com deficiência, ou com 60 (sessenta) anos ou mais.

Nesse sentido, vale lembrar que, aos idosos e deficientes, a Constituição

7 ADI 5293, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 08/11/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-263 DIVULG 20-11-2017 PUBLIC 21-11-2017.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Federal consagra especial proteção, senão veja-se:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

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

(...)

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

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

(...)

IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

Art. 227. 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.

(...)

II – criação de programas de prevenção e atendimento especializado para as pessoas portadoras de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente e do jovem portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de obstáculos arquitetônicos e de todas as formas de discriminação.

(...)

§ 2º A lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência.

Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

A discriminação positiva, portanto, é possível em relação a essas pessoas, na medida de sua desigualdade. Daí que a legislação municipal não só pode como deve obrigatoriamente amparar, os idosos e os portadores de deficiência de maneira a atenuar as dificuldades que lhes são próprias, seja de inserção social, seja na quebra de barreiras de acessibilidade, seja de relacionamento humano, ou até mesmo de



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

atendimento médico-hospitalar e demais serviços públicos de Estado.

Traz-se à baila, para fins de interpretação, jurisprudências formadas pelo Pretório Excelso relacionadas à disciplina em voga:

AGRAVO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA DE MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL. PRECEDENTES. AGRAVO E RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDOS.

(...)

11. A Constituição não pode ser interpretada em fragmentos. Para dar efetividade à Constituição, não basta interpretar isoladamente seus dispositivos. É necessária a interpretação sistemática de suas normas.

Como enfatizado pelo Ministro Eros Grau, “*a Constituição é, contudo, uma totalidade. Não um conjunto de enunciados que se possa ler palavra por palavra, em experiência de leitura bem comportada ou esteticamente ordenada. Dela são extraídos, pelo intérprete, sentidos normativos, outras coisas que não somente textos. A força normativa da Constituição é desprendida da totalidade, totalidade normativa, que a Constituição é*” (Reclamação n. 6.568, Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJe 25.9.2009).

A dignidade da pessoa humana é fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, inc. III, da Constituição), cujos objetivos são a construção de uma sociedade solidária e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, inc. I e III, da Constituição). Nesse sentido:

“*O postulado da dignidade da pessoa humana, que representa – considerada a centralidade desse princípio essencial (CF, art. 1º, III) – significativo vetor interpretativo, verdadeiro valor-fonte que conforma e inspira todo o ordenamento constitucional vigente em nosso País, traduz, de modo expressivo, um dos fundamentos em que se assenta, entre nós, a ordem republicana e democrática consagrada pelo sistema de direito constitucional positivo. Doutrina. - O princípio constitucional da busca da felicidade, que decorre, por implicitude, do núcleo de que se irradia o postulado da dignidade da pessoa humana, assume papel de extremo relevo no processo de afirmação, gozo e expansão dos direitos fundamentais, qualificando-se, em função de sua própria teleologia, como fator de neutralização de práticas ou de omissões lesivas cuja ocorrência possa comprometer, afetar ou, até mesmo, esterilizar direitos e franquias individuais. - Assiste, por isso mesmo, a todos, sem qualquer exclusão, o direito à busca da felicidade, verdadeiro postulado constitucional implícito, que se qualifica como expressão de uma idéia-força que deriva do princípio da essencial dignidade da pessoa humana. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e da Suprema Corte americana. Positivação desse princípio no plano do direito comparado*” (RE 477.554-AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 26.8.2011, grifos nossos).

No caso em análise, a interpretação sistemática da Constituição da República conduz à conclusão de que, respeitada a legislação federal e estadual sobre a matéria, cabe ao Município legislar sobre assunto de interesse local. Portanto, na ausência de lei (nacional e estadual) que disponha sobre a adaptação de computador para utilização por pessoas portadoras de deficiência visual em lan house, cyber cafés e estabelecimentos similares, o Município dispõe de competência para cuidar da matéria em seu território.

Dessa orientação jurisprudencial prevalecente sobre a questão



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

constitucional divergiu o acórdão recorrido.

12. Pelo exposto, dou provimento ao agravo e, desde logo, ao recurso extraordinário (art. 544, § 4º, inc. II, alínea c, do Código de Processo Civil).⁸ (grifou-se)

Decisão Vistos. Trata-se de recurso extraordinário, amparado na alínea "a" do permissivo constitucional, interposto pela Prefeita Municipal de Guarujá contra acórdão mediante o qual o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou parcialmente procedente representação de inconstitucionalidade ajuizada contra a Lei nº 4.086/14 daquele Município, nos seguintes termos: "I - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE ORIGEM PARLAMENTAR QUE DISPÔS SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE SINALIZAÇÃO E COMUNICAÇÕES TÁTIL E AUDITIVA DESTINADAS ÀS PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA VISUAL EM ESTABELECIMENTOS DE USO PÚBLICO DESTINADOS À EDUCAÇÃO, CULTURA, LAZER, SERVIÇOS PÚBLICOS, BEM COMO PONTOS TURÍSTICOS E DE NATUREZA RELIGIOSA. II - INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL, APENAS NO TOCANTE AO ARTIGO 6º DA REFERIDA NORMA, QUE EFETIVAMENTE DISPUNHA SOBRE MATÉRIA DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, EM OFENSA AO QUE DISPOSTO NOS ARTIGOS 5º E 24, PARÁGRAFO SEGUNDO, ITEM 2, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. III - NÃO OCORRÊNCIA, TODAVIA, NO TOCANTE AOS DEMAIS DISPOSITIVOS, DE OFENSA À REGRa DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. NORMA DE CARÁTER GERAL E ABSTRATO QUE APENAS ESTABELECEU OBJETIVOS E DIRETRIZES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA SINALIZAÇÃO EM COMENTO, DEIXANDO A CARGO DO PODER EXECUTIVO SEU PLANEJAMENTO, REGULAMENTAÇÃO E CONCRETIZAÇÃO. IV - INEXISTÊNCIA, ADEMAIS, DE VÍCIO DE INICIATIVA, POR TRATAR-SE O ROL DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS RESERVADAS AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DE MATÉRIA TAXATIVAMENTE DISPOSTA NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. V - AUSÊNCIA, POR FIM, DE OFENSA À REGRa CONTIDA NO ARTIGO 25 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. A GENÉRICA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA A EXISTÊNCIA DE VÍCIO DE CONSTITUCIONALIDADE, MAS, APENAS, A INEXEQUIBILIDADE DA LEI NO EXERCÍCIO ORÇAMENTÁRIO EM QUE APROVADA. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. VI - AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, CASSADA A LIMINAR DEFERIDA" (doc. eletrônico 2 - fls. 261/290). Não foram opostos embargos de declaração. No recurso extraordinário (dos. eletrônico 2 - fls. 297/315), afirma a recorrente que foram violados os arts. 2º, 29, 61, § 1º, inciso II, 84, VI, "a", e 167, incisos I e II, da Constituição Federal. Aduz que "a inconstitucionalidade que se pretende ver declarada decorre da clara invasão da esfera privativa do Chefe do Poder Executivo local, uma vez que a Lei, de iniciativa do Poder Legislativo, tratou de típico ato de gestão, dispendendo sobre matéria estritamente administrativa (...)"". Sustenta, ademais, que o art. 25 da Constituição Estadual exige "a indicação da fonte específica e a demonstração de que há previsão orçamentária suficiente para o atendimento das novas despesas", o que não teria sido atendido pela lei municipal em comento. Transcorrido in albis o prazo para apresentar contrarrazões, o recurso extraordinário foi admitido (doc.

8 ARE 665381, Relator(a): Min. CARMEN LÚCIA, julgado em 01/08/2013, publicado em DJe-151 DIVULG 05/08/2013 PUBLIC 06/08/2013.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

eletrônico 2 – fls. 343/345). O parecer da douta Procuradoria-Geral da República é pelo não provimento do recurso extraordinário (doc. eletrônico 7). Decido.

(...) No julgamento da ADI 903/MG pelo Plenário desta Corte, de minha relatoria, assim me posicionei acerca da matéria: "A análise do tema, à luz das diretrizes afirmativas/protetivas das pessoas com deficiência, demanda um enquadramento constitucional do tema da acessibilidade, no caso do acesso ao transporte coletivo, dentro do quadro de competências materiais e legislativas perfilhadas na Lei Fundamental. A ordem constitucional brasileira, inaugurada em 1988, trouxe, desde seus escritos originais, a preocupação com a proteção das pessoas portadoras de necessidades especiais, albergando políticas e diretrizes de inserção dessas pessoas nas diversas áreas sociais e econômicas da comunidade (trabalho privado, serviço público, previdência e assistência social). Estabeleceu, assim, a necessidade de se conferir amplo acesso físico e de locomoção às pessoas com deficiência

nos logradouros públicos e nos veículos de transporte coletivo, determinando ao legislador ordinário a edição de diplomas que estabelecem as formas de construção e modificação desses espaços e desses meios de transporte..." (DJe de 7/2/14). A lei questionada, portanto, confere densidade às regras constitucionais supracitadas, de modo que andou bem o Tribunal a quo. (...) (grifou-se)

Ratificando, cite-se julgados recentemente firmados por diferentes Tribunais de Justiça, os quais, *mutatis mutandis*, são plenamente aplicáveis ao caso em tela:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI 2.976/2016. AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. DIVULGAÇÃO DA CAPACIDADE DE ATENDIMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL MUNICIPAL. 1. A Lei 2.976/2016, que "dispõe sobre a determinação da divulgação da capacidade de atendimento, lista nominal das vagas atendidas, total de vagas disponíveis, e a lista de espera das vagas para a Educação Infantil no Município, e dá outras providências", quanto deflagrada por iniciativa da Câmara Municipal, não conduz a vício de natureza formal do diploma em tela. 2. Diploma legal que não disciplina o conteúdo, a forma de prestação ou as atribuições próprias do serviço público municipal relativo à educação infantil, cingindo-se a especificar a obrigação de divulgação e publicidade de informações acerca da capacidade de atendimento, vagas preenchidas e a preencher e critérios de classificação, cuja imperatividade já decorre do próprio mandamento constitucional constante do art. 37, caput, da CRFB. 3. Interpretação dos art. 60, inc. II, alínea "d", e 82, inc. III e VII da Constituição Estadual que deve pautar-se pelo princípio da unidade da Constituição, viabilizando-se a concretização do direito fundamental à boa administração pública, em especial aquela que se refere ao amplo acesso à educação pública infantil. 4. Necessidade de se evitar - quando não evidente a invasão de competência - o engessamento das funções do Poder Legislativo, o que equivaleria a desprestigar suas atribuições constitucionais, de elevado relevo institucional no Estado de Direito. 5. Constitucionalidade da norma que se reconhece. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.⁹

9 Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70072679236, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ana



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

(grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.328, de 19 de setembro de 2017, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação de lista de espera por vagas nas creches das unidades escolares de educação infantil da rede municipal de ensino de Taubaté. **Previsão legal que apenas cuidou de disciplinar a ordem de atendimento aos interessados em vagas em creches ou pré-escolas municipais razão pela qual poderia mesmo decorrer de iniciativa parlamentar. Acesso dos municíipes à lista de espera por vagas nas creches que está prevista em legislação infraconstitucional.** Justificativas sobre as concessões, se decorrentes de ordem de inscrição ou mediante decisão em processo judicial e sobre critérios de inscrição e desempate que são atos de organização e funcionamento da administração municipal, de competência privativa do Alcaide. Inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 2º, do artigo 4º e, por arrastamento, do artigo 7º da norma objurgada. Dispositivo que tirou da Administração Municipal a liberdade na melhor adequação dos recursos públicos, desprezando o juízo de conveniência e oportunidade que, neste particular, deve ser feito pelo Chefe do Executivo local. Ação Parcialmente procedente.¹⁰

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 13.888, DE 8 DE SETEMBRO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO – LEGISLAÇÃO DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE ASSEGURA AO CONTRIBUINTE E DEMAIS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS PÚBLICOS PESQUISA SOBRE PROCEDIMENTOS REFERENTES AOS IMÓVEIS NO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO – DIPLOMA QUE NÃO PADECE DE VÍCIO DE INICIATIVA – Matéria não reservada ao Chefe do Poder Executivo – Interpretação do art. 24, § 2º, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios, por força do disposto no art. 144 da mesma Constituição – Transparência administrativa, consistente na PUBLICIDADE DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS – **Lei não cria novos encargos geradores de despesas imprevistas, vez que a publicidade oficial e a propaganda governamental constam como dever primitivo na Constituição de 1988.** Ação direta julgada improcedente.¹¹

Logo, depreende-se que o Município dispõe, sim, de competência para legislar sobre garantias, proteções e demais prestações positivas às pessoas portadoras de deficiências e aos idosos, sempre observada a legislação Federal e Estadual sobre a matéria conjugado com o eminente interesse local.

A fim de dar cumprimento a melhor Técnica Legislativa de cunho material (Legística Material), salienta-se que todo autor de proposição deverá se ater a questões norteadoras da elaboração legislativa, tais como:

Paula Dalbosco, Julgado em 24/07/2017.

10 TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2017779-07.2018.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/08/2018; Data de Registro: 20/08/2018

11 TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2176350-13.2017.8.26.0000; Relator (a): João Negrini Filho; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/04/2018; Data de Registro: 06/04/2018



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

- a) Com relação ao diagnóstico, qual é o objetivo pretendido pela norma?
- b) Alguma providência deve ser tomada?
- c) Qual é o objetivo pretendido?
- d) Neste momento, como se apresenta a situação no plano fático e no plano jurídico?
- e) O que poderá acontecer se nada for feito? (Exemplo: o problema se agravará? Permanecerá estável? Poderá ser superado pela própria dinâmica social, sem a intervenção do Estado? Com que consequências?)
- f) Com relação aos Direitos fundamentais envolvidos, as regras propostas afetam direitos fundamentais?
- g) As regras propostas afetam garantias constitucionais?
- h) Os direitos de liberdade podem ser afetados?
- i) Direitos fundamentais especiais podem ser afetados?
- j) Com relação a exequibilidade da norma, o ato normativo é exequível?
- k) As disposições podem ser aplicadas diretamente?
- l) As disposições administrativas que estabelecem normas de conduta ou proíbem determinadas práticas podem ser aplicadas com os meios existentes?

Zelando pelo supraexposto, a Procuradoria levanta algumas questões que deverão ser discutidas no âmbito das Comissões Temáticas da Casa Legislativa.

A primeira delas, refere-se a matrícula em escola de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima da residência ser direito de TODAS as crianças, a partir do dia em que completam 4 anos de idade, como prevê a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9.394/1996, no artigo 4º, inciso X, in verbis:

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

(...)

X – vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade. (Incluído pela Lei nº 11.700, de 2008).

Nesse diapasão, pelo critério da razoabilidade e da proporcionalidade, sopesando os direitos fundamentais em jogo (direito de toda a criança VS direito de idosos ou pessoas portadoras de deficiência) questiona-se o seguinte:

Por constituir direito de todas as crianças (sem distinções), a norma em tela poderia violar ou restringir o direito de determinadas crianças ou adolescentes em face de outras que possuam as mesmas características, só que tuteladas (em sentido amplo) por pessoas portadoras de deficiência ou pessoas idosas?

Sabe-se que as pessoas portadoras de deficiência e pessoas idosas devem ser protegidas, mas tais características transcendem as referidas pessoas, ou seja, há a necessidade e possibilidade de transmissão dessa condição especial aos seus dependentes, para fins de direito?



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Houve análise, sopesamento e ponderação das perdas e ganhos no momento da elaboração do texto normativo, isto é, o detimento de certos direitos individuais em nome de outros direitos individuais?

Sobre a parte final do §2º, do Art. 1º, impende frisar que a terminologia "guarda", conceitualmente falando, não abrangeia outras formas de responsabilização, representação ou assistência, do menor.

A título de exemplo, a tutela, diferentemente da guarda, somente é outorgada ao responsável pela criança quando não mais existir o poder familiar, seja pelo falecimento de ambos os pais, ou porque eles foram destituídos ou suspensos do poder familiar, instituto que, pelo texto atual, não se encontraria abrangido.

Por derradeiro, sobre a Legística Formal, esta imposta pela *lex legum* que norteia o devido processo legislativo, a Lei Complementar nº. 95/1998, cumpre transcrever o dispositivo oitavo que deve ser observado no momento da criação legislativa, *in verbis*:

Art. 8º A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão.

Ora, não sendo lei de pequena repercussão, dever-se-á conceder prazo hábil que visa a, não somente dar ampla publicidade à futura norma jurídica, mas também a conferir prazo razoável para que todos os envolvidos e afetados preparem-se e adéquem-se aos comandos impostos pela norma, bem como para que a Administração Pública e os agentes públicos que a presentam possam fiscalizar o seu cumprimento, conforme dispõe o art. 8º da Lei Complementar nº 95/1998.

III. Conclusão

Diante do todo exposto, a Procuradoria opina pela Juridicidade¹² que

12 [...] Juridicidade é a conformidade ao Direito. Uma matéria é jurídica se está em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. A juridicidade representa condição de admissibilidade da tramitação das proposições legislativas. Podemos entender a juridicidade em sentido amplo de uma proposição como o conjunto de sua constitucionalidade, sua regimentalidade e sua juridicidade em sentido estrito, esta abrangendo o atendimento aos atributos da norma legal, a legalidade, a aderência aos princípios jurídicos e a observância da técnica legislativa, além de outros aspectos de juridicidade. [...] - OLIVEIRA, L. H. S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em:



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

envolve a presente proposição, viabilizando o prosseguimento do devido processo legislativo, ressaltando a necessidade de observância e correções no que tange à Legística, tanto de natureza material como formal, conforme apontado.

Finalmente, convém salientar que a matéria estará apta à inclusão na ordem do dia a partir da quinta sessão ordinária subsequente à leitura no expediente. Nesse sentido é o disposto no art. 150, §7º, do Regimento Interno¹³.

É o parecer.

Novo Hamburgo, 05 de junho de 2019.

Wedner Lacerda
Procurador
OAB/RS n.º 95.106

Marcela Arti Silva
Procuradora-Geral
OAB/RS n.º 68.028

www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 ago. 2014.

13 Art. 150.

(...)

§7º. Qualquer projeto somente poderá ser incluído para apreciar na Ordem do Dia a partir da quinta Sessão Ordinária subsequente àquela em que tenha sido lido no Expediente, salvo deliberação em contrário, aprovada por 2/3 (dois terços) dos Vereadores.

