

PROCESSO Nº: 685/2023.

REFERÊNCIA: Projeto de Lei nº 016/2023.

AUTOR (A): Vereador Geraldo Francisco da Silva.

PARECER JURÍDICO Nº 080/2023 – PROC/CMA

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta jurídica acerca do Projeto de Lei nº 016/2023, que **“Estabelece a obrigação de adaptações para a circulação de pessoas com deficiência em todos os tipos de eventos realizados no Município de Araguaína e dá outras providências”**, de autoria do Vereador GERALDO SILVA.

A propositura se encontra devidamente assinada e acompanhada da justificativa do autor do projeto, conforme prevê o artigo 76, inciso III e § 1º, do Regimento Interno¹ desta Casa, sendo o mesmo encaminhado a esta Procuradoria para análise e emissão de parecer jurídico, nos moldes do artigo 37 da Resolução nº 332/2016.

De forma sintetizada, é o relato. Passamos, então, a **sua análise**.

2. INTRODUÇÃO

Inicialmente, é imperioso ressaltar que não cabe a esta Procuradoria a análise dos aspectos relativos à conveniência e oportunidade, mas, tão somente a **análise técnico-jurídica**, no sentido de se verificar a compatibilidade do Projeto de Lei apresentado com as normas constitucionais e legais vigentes em nosso ordenamento.

Nesse sentido, é importante analisar a competência desta Procuradoria, à luz da Resolução nº 332, de 11 de abril de 2016 (com redação atualizada pela Resolução nº 386/2023) desta Casa, e, nesse sentido, devemos observar:

¹ Art. 76. Os projetos de lei, de Decreto Legislativo ou de Resolução deverão ser: (...) III – assinados pelo seu autor (...) § 1º Os Projetos deverão vir acompanhados de motivação escrita;



“**Art. 37.** A **Procuradoria Jurídica**, dotado de autonomia funcional, vinculado a Superintendência Administrativa, terá por atribuição a representação judicial, a consultoria e o assessoramento técnico-jurídico da Câmara Municipal, competindo-lhe, ainda: (...)”

IV- Elaborar pareceres e manifestações jurídicas em processos administrativos e projetos de leis; (...)

VI- Prestar consultoria jurídica à Mesa, à Presidência, aos Vereadores, às Comissões Permanentes e Temporárias e a quem for determinado pela Mesa;

VII- Prestar assessoramento e emitir pareceres jurídicos quando solicitado pela Presidência e pela Mesa, sobre questões regimentais suscitadas dentro e fora das sessões plenárias; ”

(Grifou-se)

Logo, é de se concluir pela viabilidade de manifestação acerca do Projeto de Lei apresentado pelo vereador. **Todavia**, necessário admitir que a presente manifestação tem cunho opinativo, de modo que não é vinculativo.

Em se tratando de parecer enunciativo, **adota natureza jurídica de consulta**² e, portanto, facultativa, não vinculando a autoridade ao parecer proferido³, desde que por ato fundamentado, sendo que esse poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo⁴.

Por fim, **a mera emissão de parecer opinativo se encontra sob a inviolabilidade dos atos e manifestações da atividade de advocacia**, em razão da essencialidade do advogado à atividade jurisdicional, nos termos do artigo 133 da Constituição Federal⁵.

3. ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DA MATÉRIA

Sob o aspecto jurídico, nada obsta o prosseguimento da tramitação do presente projeto de lei, haja vista que elaborado no regular exercício da competência legislativa desta Casa, conforme se demonstrará.

O Projeto de Lei nº 016/2023 determina que **todos os eventos, públicos ou privados, realizados no âmbito do Município de Araguaína, destinados ao público, deverão ter o local devidamente adaptado para o**

² BPC nº 28 – Enunciado: Considerando que a manifestação consultiva deve atender ao princípio da motivação, é importante que seu texto propicie ao assessorado o conhecimento dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica, bem como as controvérsias doutrinárias e/ou jurisprudenciais a respeito. (Advocacia-Geral da União. Manual de Boas Práticas Consultivas. 4ª ed. rev., ampl. e atual. 2016)

³ TJDF. (...) III. Salvo nos casos de dolo ou culpa grave, o subscritor de parecer jurídico opinativo não responde judicialmente pelo ato administrativo que, com base nele, determina o pagamento de vantagens a servidores públicos. IV. Recurso provido. (Acórdão 880400, 20150020142880AGI, Relator: JAMES EDUARDO OLIVEIRA, 4ª TURMA CÍVEL, data de julgamento: 24/6/2015, publicado no DJE: 23/7/2015, Pág.: 144)

⁴ STF. MS 24631. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/08/2007.

⁵ STJ. RHC 126.954/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/12/2021, DJe 17/12/2021



fácil acesso e trânsito de pessoa com deficiência, especialmente rampas de acesso e sanitários (art. 1º). Em seu art. 2º, estabelece ainda a reserva de vagas de estacionamento para pessoas com deficiência, o que já é garantido por lei federal.

Em seguida, para garantir o cumprimento das determinações acima, os §§ 1º e 2º do art. 2º preveem a aplicação de multa para quem infringir a lei.

Com referência ao assunto, verifica-se foi observada a competência para iniciativa do projeto, por se tratar de assunto de interesse local, suplementando a legislação existente. Vejamos:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL:

“**Art. 30:** Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

II - **suplementar** a legislação federal e a estadual no que couber”

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE ARAGUAÍNA:

“**Art. 22.** O Município, exercendo sua autonomia, elegerá seu prefeito, vice-prefeito e vereadores, bem como organizará seu governo e administração, competindo-lhe privativamente:

I - emendar sua Lei Orgânica Municipal;

II - **suplementar** a legislação federal e estadual no que couber;

III - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

[...]

Art. 27 - Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre quaisquer matérias de interesse e competência legal do município e especialmente sobre:

I - assuntos de **interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual, visando adapta-la à realidade do município**”

(Grifou-se)

A iniciativa do presente projeto de lei por membro do Poder Legislativo é legítima, uma vez que a matéria não está inserida no rol contido no artigo 63 da Lei Orgânica do Município de Araguaína/TO, onde consta o rol de matérias que são de competência privativa do Executivo.

Sobre o tema, a nossa Constituição Federal, em seu art. 23, inc. II, estabeleceu a legitimidade tripartite para a proteção e garantia das pessoas com deficiência, senão vejamos:

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**;



Quanto à matéria de fundo, também não há óbices. Isso porque o texto constitucional determina a obrigação do Estado, em sentido amplo, de oferecer condições de **acessibilidade às pessoas com deficiência**, de modo a eliminar e/ou reduzir as barreiras que impossibilitam o pleno exercício das suas garantias.

O Decreto nº 6.949, de 25/08/2009, 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.”

A mesma convenção internacional, que integra o texto constitucional por ter sido aprovada na forma do art. 5º, § 3º, da CF/88, define pessoas com deficiência como “aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas” (artigo 1).

Da mesma forma, 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**”. Prevê, ainda, o art. 8º do Estatuto, a respeito do direito à acessibilidade:

“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 esporte, 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”.



Cabe ressaltar ainda, que o projeto de lei em análise, **não fere o Princípio da Separação dos Poderes**, previsto no artigo 2º da Constituição Federal, uma vez que dispõe de maneira abstrata e geral sobre a matéria, o que corresponde ao exercício da função legislativa, e não executiva. Esta diferença entre as funções da Câmara Municipal e do Executivo foi muito bem delimitada por Hely Lopes Meirelles:

"Em função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é a função específica bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos da administração. (...) o Legislativo provê *in genere*, o Executivo *in specie*; A Câmara edita normas gerais, o Prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí a não ser permitido à Câmara intervir concretamente nas atividades reservadas ao Executivo."

O projeto em apreço **não excede** aos limites da autonomia legislativa de que foram dotados os municípios, porquanto no rol das matérias de competência privativa da União (Art. 22, I a XXIV, CF) nada há nesse sentido, prevalecendo a autonomia municipal.

Portanto, sob o ponto de vista da competência e do conteúdo material, não há óbices à tramitação deste Projeto de Lei, de autoria parlamentar.

Quanto à constitucionalidade da propositura, no que concerne a um possível vício de iniciativa, percebe-se que não há óbice oriundo do art. 61, § 1º, da Constituição Federal, que estabelece, taxativamente (*numerus clausus*), a iniciativa privativa para a deflagração do processo legislativo, fixando as disciplinas próprias do Presidente da República, aplicáveis, por simetria, aos Estados e Municípios.

O Supremo Tribunal Federal – STF tem firmado o entendimento no sentido de que **as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no artigo 61 da Constituição**, que trata da reserva de iniciativa de lei do chefe do poder Executivo. Segundo o Pretório Excelso, não é possível ampliar a interpretação do dispositivo constitucional para abranger matérias além das que são relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, "mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo".

Assim, no que tange à competência para legislar sobre o tema, sabe-se que, um limite à iniciativa legislativa acerca de políticas públicas é a impossibilidade de se remodelar, por lei de origem parlamentar, órgãos ou entidades integrantes da estrutura do Executivo, bem como criar novas atribuições para órgãos ou entidades existentes, muito menos criar novas



pessoas jurídicas ou unidades desconcentradas, sob pena de violação à alínea “e” do inciso II do § 1º do art. 61 da CF.

A Constituição Federal em vigor nada dispõe sobre a instituição de reserva em favor do Executivo da iniciativa de leis que versem sobre a matéria em análise, e, como as situações previstas no art. 27, §1º, da Constituição Tocantinense, bem como as do art. 63, da Lei Orgânica de Araguaína constituem exceção à regra da iniciativa geral ou concorrente, a sua interpretação deve sempre ser restritiva, principalmente diante de sua repercussão no postulado básico da independência e harmonia entre os Poderes.

Assim sendo, o conteúdo normativo do Projeto de Lei nº 016/2023, oriundo do Poder Legislativo, **não invade** a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, prevista no aludido art. 61, § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil.

Por todo o exposto, conclui-se que a presente propositura se encontra de acordo com a ordem constitucional e legal, atendendo ao princípio da legalidade.

Outrossim, em análise ao Regimento Interno desta Casa Legislativa, confirma-se que os requisitos de formalidade para o projeto de lei, conforme do art. 76 e seus incisos, encontram-se presentes neste projeto, devidamente assinalado por seu autor. No mais, deixamos para as Comissões Permanentes, em momento oportuno, a análise de questões de mérito que escapam à competência deste órgão de consultoria jurídica.

Esta Procuradoria não vislumbra qualquer óbice ao regular trâmite do projeto em análise, cabendo ao parlamento desta Casa de Leis a análise de mérito, devendo passar pela **Comissão de Justiça e Redação**, e pela **Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania**, para que emitam os respectivos Pareceres, devendo, em seguida, ser encaminhado ao Plenário da Casa para votação, nos termos do Regimento Interno.

Ressaltamos que para sua aprovação, o projeto dependerá do voto favorável da **maioria simples** dos membros desta Casa de Leis (Art. 58, LOM). É válido lembrar que o Presidente da Mesa Diretora somente votará em projetos com *quórum* de maioria simples quando ocorrer empate, conforme dispõe o artigo 45, inciso III, da Lei Orgânica Municipal.



4. CONCLUSÃO⁶

Ante o exposto, conclui-se que o projeto se encontra revestido de juridicidade, razão pela qual, esta Procuradoria vislumbra como **CONSTITUCIONAL** o Projeto de Lei nº 016/2023, manifestando **parecer favorável** ao seu prosseguimento nesta Casa Legislativa.

É o **parecer**⁷.

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, aos 30 dias do mês de março de 2023.

LUCIANE COSTA E SILVA NASCIMENTO
Advogada da Câmara Municipal⁸
Matrícula nº 1065812
OAB/TO 5268

⁶ O dispositivo é a conclusão estabelecida pelo parecerista. É fisicamente apresentado logo após a verbetização. Nele se encontra, de forma sintética, lógica e clara, a tese jurídica que respalda o entendimento manifestado no parecer.

⁷ TJRJ. (...) Exegese do art. 50 do CPC, à luz do art. 5º, § 2º, da Lei nº 7.347/85, e do art. 94 do Código de Defesa do Consumidor. Inteligência, ainda, do art. 49, caput e § único, da Lei nº 8.906/94. Lide que, na medida em que tangencia a responsabilidade do advogado público pelas opiniões que emite no seu ofício, traz à baila o alcance das prerrogativas da profissão, máxime a liberdade preconizada no art. 7º, inciso I, da Lei nº 8.906/94 e a inviolabilidade pelas suas manifestações de pensamento, prevista no art. 133 da Constituição Federal. Processo que, conquanto subjetivo, pode acarretar repercussões em direitos individuais homogêneos dos profissionais cuja representação e defesa são exercidas, com exclusividade, pela entidade requerente. Deferimento da assistência. (0045037-31.2012.8.19.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO. Des (a). MARCOS ALCINO DE AZEVEDO TORRES - Julgamento: 12/02/2014 - DÉCIMA NONA CÂMARA CÍVEL)

⁸ Portaria nº 062/ 2017, publicada no Diário Oficial do Município de Araguaína nº 1281, de 13 de março de 2017, pág. 10.

