

PROCESSO Nº: 3256/2023.

REFERÊNCIA: Projeto de Lei nº 107/2023.

AUTOR: Vereador Geraldo Francisco da Silva.

PARECER JURÍDICO Nº 011/2024 – PROC/CMA

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta jurídica acerca do Projeto de Lei nº 107/2023, que **“Dispõe sobre a substituição dos sinais sonoros nos estabelecimentos de ensino públicos e privados no âmbito do 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 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, de 5 de janeiro de 2023) desta Casa, senão vejamos:

“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:

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;



(...)

IV- Elaborar pareceres e manifestações jurídicas em processos administrativos e projetos de leis" (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** e, portanto, facultativa, não vinculando a autoridade ao parecer proferido, desde que por ato fundamentado, sendo que esse poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo².

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 Federal³.

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 prevê, em seu art. 1º, **“sobre a substituição de sirenes e sinais sonoros nos estabelecimentos de ensino públicos e privados que tenham matriculados alunos com Transtorno do Espectro Autista (TEA)”**.

Em seu artigo 2º, o projeto prevê que os estabelecimentos de ensino públicos e privados do Município de Araguaína poderão, quando necessário, substituir os sinais sonoros por sinais musicais adequados aos alunos com Transtorno do Espectro Autista (TEA), para que estes não sejam submetidos a incômodos sensoriais ou risco de pânico, podendo essa substituição ser feita de forma gradativa, levando em consideração a demanda do estabelecimento de ensino e o custo para a sua implementação.

Da leitura dos dispositivos constantes do projeto em análise, podemos observar que o objetivo principal da propositura é, em suma, promover a inclusão, proteção e a integração social da pessoa com deficiência por meio da **acessibilidade**.

² STF. MS 24631. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/08/2007.

³ STJ. RHC 126.954/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/12/2021, DJe 17/12/2021



Pois bem. No que tange à **análise jurídica** referente ao tema sob exame, 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.



É crescente o movimento no ordenamento pátrio com vistas à proteção dos indivíduos considerados hipossuficientes, especialmente no tocante a pessoas com diagnóstico de autismo. Tanto que, fora aprovada a Lei Federal nº 12.764/2012, que instituiu a “**Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista**”, onde os mesmos passaram a ser considerados “pessoas com deficiência para todos os efeitos legais”.

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 Federal 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 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”.

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.

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

Nº PROC.: 03256 - PL 107/2023 - AUTORIA: Ver. Geraldo Silva
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://araguaína.votacaoeletronica.inf.br/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 003209 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: BA80580568B007A0ECB0ADE3700E7BCF7



alínea “e” do inciso II do § 1º do art. 61 da CF.

A Constituição Federal em vigor nada dispôs 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 107/2023, 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.

Sobre projetos de lei que geram despesas ao município, a Lei Orgânica Municipal assim estabelece:

Art. 59. (...)

Parágrafo único. **O projeto de lei que implique em despesa** deverá ser acompanhado de indicação das respectivas dotações orçamentárias especificadas no orçamento de vigência. (Grifou-se)

Vale destacar que **o mero fato de gerar novas despesas ao Poder Executivo não obstaculiza a tramitação de projetos de lei, desde que haja previsão do programa na lei orçamentária anual, na forma do artigo 167, I, da CF/88**. Inclusive, o Supremo Tribunal Federal já pacificou o entendimento de que “Não usurpa 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” (ARE nº 878.911/RJ, Relator: Min. Gilmar Mendes, publicado em 11/10/2016).

Todavia, no que se refere à RESPONSABILIDADE FISCAL, verificamos que o **projeto não veio acompanhado do estudo de impacto financeiro-orçamentário**, conforme disposto no artigo 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Federal, vejamos:

“Art. 113. A **proposição legislativa que crie** ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita **deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro**” (Grifou-se)

Desta feita, é necessário observar que o artigo 113 do ADCT é de cumprimento obrigatório pelos entes públicos como já manifestado pelo C.



Supremo Tribunal Federal⁴.

Além disso, a Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelece no artigo 16, incisos I e II, o seguinte teor:

“Art. 16. **A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:**

I - **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias”

(Grifou-se)

Logo, apresenta-se **RESSALVA** em relação à substituição do referido sistema de sinais sonoros em escolas públicas, quanto à necessidade de apresentação e juntada da **estimativa do impacto orçamentário-financeiro**, podendo ensejar a presente propositura em vício formal.

Salienta-se que o projeto deve ser submetido à apreciação das Comissões Permanentes, em especial a Comissão de **Justiça e Redação** (art. 47, R.I.), de **Finanças e Orçamento** (art.48, R.I.) e de **Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania** (art. 42, parágrafo único, inc. V, R.I.) para análise e emissão dos respectivos pareceres acerca da matéria proposta.

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.

Outrossim, em análise ao Regimento Interno desta Casa Legislativa, confirma-se que os demais 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.

Cabe explicitar que tal parecer não vincula as comissões permanentes, tão pouco reflete o pensamento dos Senhores Vereadores, que deverão apreciar o presente Projeto e manifestarem-se sobre as questões de mérito, conveniência e oportunidade do Interesse Público.

⁴ STF. ADI 6074, Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. ROSA WEBER; Julgamento: 21/12/2020.



4. CONCLUSÃO

Por fim, esta Procuradoria Jurídica, não sendo competente para se pronunciar sobre a parte de cunho contábil e financeiro, não detectou impedimentos incidentes sobre a propositura deste Projeto. Mas faz **ressalva**, em relação à ausência de **estimativa do impacto orçamentário-financeiro**, conforme dispõe o art. 59, da Lei Orgânica Municipal, o art. 113 do ADCT, e o art.16, incisos I e II, da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

Pelo exposto, superada tal ressalva, OPINA-SE pela **possibilidade jurídica e legal** da tramitação, discussão e votação da matéria contida no Projeto de Lei nº 107/2023.

É o parecer.

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, aos 15 dias do mês de fevereiro de 2024.

LUCIANE COSTA E SILVA NASCIMENTO

Advogada da Câmara Municipal⁵

Matrícula nº 1065812

OAB/TO 5268

⁵ Portaria nº 062/ 2017, publicada no Diário Oficial do Município de Araguaína nº 1281, de 13 de março de 2017, pág. 10.

