



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
COMISSÃO PERMANENTE DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

PARECER FAVORÁVEL Nº 1080/2021

REFERÊNCIA: PROJETO DE LEI SUBSTITUTIVO - PROCESSO N. 6413/2021

RELATOR: DR. MAURO PERALTA

Ementa: SUBSTITUTIVO TOTAL AO
PROJETO DE LEI Nº 0054/2021.

Em consonância com os dispositivos elencados no **art. 52, §1º, inciso I, II e III do Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis**, segue o parecer:

I - RELATÓRIO:

Trata-se de um Substitutivo Total do Projeto de Lei nº 54/2021 da Ilma. Vereadora Gilda Beatriz, no qual dispõe sobre a instalação de brinquedos adaptados para crianças com deficiência em áreas de lazer nos locais que menciona

Inicialmente, cumpre ressaltar as competências da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, conforme disposto pelo **Art. 35, inciso I, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis**:, vejamos:

Art. 35. Constituem campos temáticos ou áreas específicas de atividades de cada Comissão Permanente:

I - Da Comissão de Constituição, Justiça e Redação:

a) aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental ou de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Casa ou de suas Comissões, para efeito de admissibilidade e tramitação;

b) em particular, admissibilidade de propostas de emenda à Lei Orgânica Municipal;

c) qualquer assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta, pelo Presidente da Câmara, pelo Plenário ou por outra Comissão ou em razão de recurso previsto neste Regimento;

d) exercício dos poderes municipais;

e) licença de Vereador, Prefeito ou Vice-Prefeito para ausentar-se do Município ou para interromper o exercício de suas funções;

f) desapropriações;

g) transferência temporária de sede do Governo;

h) redação do vencido e redação final das proposições em geral, ressalvado o disposto nos §§ 3º, 4º e 5º do art. 115;

i) e ainda opinar sobre a oportunidade ou conveniência da matéria proposta."

Com base nas competências atribuídas à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, segue o voto:

II - VOTO:

Cumprе salientar com a *devida vênia*, que o parecer emitido pelo Douto corpo jurídico do **DAJ tem caráter opinativo, ou seja, não impede a tramitação e tão pouco a consequente aprovação**. Neste sentido o Supremo Tribunal Federal, de maneira específica, expôs a sua posição a respeito, vejamos:

“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.)

De início, é imprescindível situar o tema. O artigo **343 da Constituição Estadual**, que determina a observância na esfera municipal, além das regras da Constituição Estadual, dos princípios da Constituição Federal, é denominado “norma estadual de caráter remissivo, na medida em que, para a disciplina dos limites da autonomia municipal, remete para as disposições constantes da Constituição Federal”, como averbou o Supremo Tribunal Federal ao credenciar o controle concentrado de constitucionalidade de lei municipal por esse ângulo.

Disso decorre a possibilidade de contraste da lei local com o **artigo 343 da Constituição Estadual**, à vista do princípio federativo por ela acolhido e que alberga a técnica de repartição de competências entre os entes federados, constituindo-se no corolário mais evidente do **princípio federativo**, vejamos:

Art. 343 - Os Municípios são unidades territoriais que integram a organização político administrativa da República Federativa do Brasil, dotados de autonomia política, administrativa e financeira, nos termos assegurados pela Constituição da República, por esta Constituição e pela respectiva Lei Orgânica.

Por força da repartição constitucional de competência, assuntos que se encontram na competência normativa concorrente – ainda que não contemplados os Municípios – admitem, em princípio, o exercício da competência suplementar (rectius: complementar) **na medida do interesse local e desde que não invadam os espaços conferidos às normas (gerais) federais e estaduais nem as contrariem**.

Isso porque, da simples leitura do projeto de lei em cotejo, percebe-se que a norma ao dispor sobre a instalação de brinquedos adaptados para as pessoas com deficiência, está legislando sobre proteção e integração social das pessoas com deficiência no âmbito do **interesse local**, no tocante especificamente a posturas municipais.

Assim fazendo, é certo que a nobre Vereadora está exercendo a sua competência normativa complementar (e não suplementar, conforme prevê o **artigo 30, II, da Constituição Federal**), sem perder a tônica do interesse local, na estreita conformidade do permissivo contido no **artigo 30, I, da Constituição Federal**, até porque – não custa lembrar - o **Estatuto da Pessoa com Deficiência** assegura o direito ao lazer em baliza geral. 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.

(...)

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.

A **iniciativa legislativa reservada** é matéria de **direito excepcional**, sendo impositiva sua **interpretação restritiva** que não permite dilatação nem presunção. Por outro lado, a produção normativa não pode transitar à margem das regras inerentes ao processo legislativo, cujas normas constitucionais centrais são de observância obrigatória.

Regra é a iniciativa legislativa pertencente ao Poder Legislativo; exceção é a atribuição de reserva a certa categoria de agentes, entidades e órgãos – e que, por isso, não se presume.

Do mesmo modo, colhe-se da Suprema Corte:

“A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição – e nele somente – os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis. A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima – considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa – se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresso, a preveja. Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao Chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa.” (STF, MS 22.690-CE, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 17/04/1997, v.u., DJ 07/12/2006, p. 36)

A lei ora analisada, que consubstancia o exercício do poder de polícia da acessibilidade, **não se arrola nas hipóteses de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo nem da reserva da Administração.**

Nesses termos, portanto, é forçoso reconhecer que **a matéria objeto de análise não consta do rol taxativo do artigo 61, §1º, II, da Constituição Federal, reproduzido no §1º do artigo 112 da Constituição Estadual,** que estabelece as matérias cuja iniciativa de lei compete exclusivamente ao Governador do Estado.

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.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre: (...)

Art. 112. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público, a Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição

§ 1º. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

I - fixem ou alterem os efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

c) organização do Ministério Público, sem prejuízo da faculdade contida no artigo 172 desta Constituição, da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública;

d) criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto o art. 145, caput, VI, da Constituição;

Tais dispositivos, aliás, são de observância obrigatória pelos Municípios, em virtude do **princípio da simetria** disposto no **artigo 25 da Constituição Federal (artigo 343 da Constituição Estadual)**, vejamos:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

Art. 343 - Os Municípios são unidades territoriais que integram a organização políticoadministrativa da República Federativa do Brasil, dotados de autonomia política, administrativa e financeira, nos termos assegurados pela Constituição da República, por esta Constituição e pela respectiva Lei Orgânica.

Em outras palavras, ao dispor sobre a instalação de brinquedos adaptados para as pessoas com deficiência e mobilidade reduzida, nos parques e praças, a proposição não incidiu nas hipóteses constitucionais de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo (artigo 61, §1º, II, da Carta Magna), restringindo-se nos limites do interesse local (artigo 30, I, da Carta Maior).

Neste sentido, o **Art. 16, § 3º da Lei Orgânica Municipal** permite que esta iniciativa seja proposta pelo Município, cujo teor transcrevemos:

Art. 16. Compete ao Município, na promoção de tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população:

§ 3º As competências previstas neste artigo não esgotam o exercício privativo de outras, na forma da lei, desde que atendam ao peculiar interesse do Município e ao bem-estar de sua população e não conflitem com a competência federal e estadual.

Ademais, o **art. 59, Caput da Lei Orgânica Municipal** dispõe sobre a iniciativa das leis, sendo elas a qualquer Vereador. *In Verbis*:

Art. 59. A Iniciativa das leis cabe a qualquer **Vereador**, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, sendo que estes últimos a exercerão sob a forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por cinco por cento do total do número de eleitores do Município no último pleito eleitoral, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Ante o exposto, não há óbice à tramitação da presente proposição, motivo pelo qual nos manifestamos de forma **FAVORÁVEL** à sua apreciação em Plenário.

III - PARECER DAS COMISSÕES:

A Comissão Permanente de Constituição, Justiça e Redação (Vogal) manifesta-se **FAVORAVELMENTE** à tramitação desta proposição.

Sala das Comissões em 15 de Setembro de 2021

Octavio S. C. de Paula

OCTAVIO SAMPAIO
Vice - Presidente

Mauro Peralta

DR. MAURO PERALTA
Vogal

Yuri Moura

YURI MOURA
Vogal