



Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo

PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER/PLCMG Nº 026/2021

PROJETO DE LEI Nº 042/2021

INTERESSADO: Vereador Pedro Santos

ASSUNTO: Inclusão social das pessoas portadoras de deficiências

I. Projeto de Lei nº 042/2021, que dispõe sobre a obrigatoriedade da instalação de brinquedos adaptados em praças, parques, áreas de lazer e demais locais abertos ao público.

II. Matéria atinente à inclusão social das pessoas portadoras de deficiências.

III. Promoção do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF). Iniciativa legislativa comum.

IV. Propositura que atende aos requisitos formais e materiais de legalidade e constitucionalidade.

Sr. Vereador,

Chega a esta Procuradoria Legislativa, para parecer, o incluso Projeto de Lei nº 042/2021, de autoria da Vereadora Elaine Oliveira, que tem por objeto tornar obrigatório que os playgrounds instalados em jardins, parques, áreas de lazer e demais locais abertos ao público em geral, sejam dotados de brinquedos adaptados para crianças com deficiência ou mobilidade reduzida.

A autora pondera que os “equipamentos deverão ser desenvolvidos e instalados por pessoal capacitado, a fim de que atendam as necessidades de acessibilidade e os requisitos de segurança”.

Além disso, assevera que “os locais onde forem instalados os playgrounds deverão, ainda, contar com estrutura de acessibilidade para atender seus usuários, em observância aos padrões da ABNT”.

É a síntese do necessário.

Passo a opinar.

Inicialmente, urge destacar que o presente parecer é prolatado em face do que dispõe o artigo 56 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Garça, cujo exame cinge-se, tão somente, à matéria jurídica envolvida, não se incursionando em questões que envolvam o mérito legislativo da matéria. Vejamos:



Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Art. 56. *As proposições sujeitas à deliberação do Plenário, a pedido das Comissões ou de qualquer membro da Câmara, poderão se submeter a parecer técnico da Procuradoria Legislativa e/ou dos demais órgãos técnicos da Casa, a depender da matéria, observado o seguinte:*

(...)

Passemos à análise da propositura.

Conforme dispõe o artigo 142 do Regimento Interno da Casa, são requisitos para apresentação dos projetos:

Art. 142. *(...)*

I – ementa elucidativa de seu objetivo;

II – menção de revogação das disposições em contrário, quando for o caso;

III – assinatura do autor ou autores;

IV – justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta.

O Projeto em análise atende a tais exigências regimentais. A proposição contém ementa elucidativa do seu objetivo. Está assinado pela autora e se faz acompanhar de justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta, de modo a evidenciar a vontade legislativa.

Noutro giro, está claro que a propositura não ofende a repartição constitucional de competências, pois a matéria em análise versa sobre assunto de interesse local, limitando-se em suplementar a legislação federal, conforme disciplinado pelo artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 30. *Compete aos Municípios:*

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

(...)

É inquestionável que ao Município compete legislar sobre assuntos de interesse local, possuindo a incumbência de disciplinar, no âmbito de seu território, a inclusão social das pessoas portadoras de deficiências, de modo suplementar às disposições da Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

Manteve-se, pois, irretorquível a competência legislativa da União e dos Estados, inexistindo usurpação das prerrogativas dispostas nos artigos 22 e seguintes da Constituição Federal.

De outra parte, no que se refere a iniciativa do Projeto por parlamentar, não há qualquer óbice que impeça sua tramitação, pois o Projeto não se imiscuiu em nenhuma das matérias de iniciativa exclusiva do Prefeito.



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

A matéria sujeita à iniciativa reservada ao Alcaide, por ser direito estrito, deve ser interpretada restritivamente. Nesse sentido é o entendimento pacífico do C. STF, ao interpretar o art. 61 § 1º da CF/88, como se infere dos precedentes a seguir:

“(…)

As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão 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. (ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 2-4-2007, Plenário, DJE de 15-8-2008.)

“(…)

Iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. (...) (ADI 724-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 7-5-1992, Plenário, DJ de 27-4-2001.)”

No mesmo sentido os seguintes julgados do Pretório Excelso: ADI 3.205, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 19-10-2006, Plenário, DJ de 17-11-2006; RE 328.896, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 9-10-2009, Plenário, DJ de 1º-8-2003; ADI 2.474, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 19-3-2003, Plenário, DJ de 25-4-2003; ADI 2.638, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 15-2-2006, Plenário, DJ de 9-6-2006.

As matérias em que verificamos iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Executivo estão indicadas taxativamente no art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal, reproduzidas no art. 24, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da própria Carta Estadual, *in verbis*:

Art. 24. (...)

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR)

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (NR)

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; (NR)

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Logo, a proposição em análise não cria ou modifica cargos, órgãos, ou regime jurídico de servidores públicos, nem regula qualquer política pública de competência das Secretarias Municipais.

A matéria disciplinada no Projeto em voga – instalação de brinquedos adaptados para crianças com deficiência em playgrounds –, **não** se encontra no restrito rol de matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, a denotar a inexistência de vício formal no processo legislativo.

Pelo contrário, limita-se em garantir o cumprimento de direitos e garantias fundamentais.

A Constituição Federal estabelece como um dos fundamentos do Estado Brasileiro “*a dignidade da pessoa humana*” (art. 1º, III), e inclui o direito à igualdade no rol de direitos e garantias fundamentais dos cidadãos (art. 5º).

Ademais, o Brasil é signatário da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de 30/03/2007, aprovada pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo nº 186/08, por meio da qual se compromete a “*promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente*” (art. 1º).

Mas não é só!

Com o advento do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/15), o Estado Brasileiro passou a “*assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania*” (art. 1º).

Como se vê, o ordenamento jurídico alberga a proteção integral da pessoa portadora de deficiência, cabendo a **todos os Poderes do Estado**, e não apenas ao Poder Executivo, a adoção de medidas concretas visando a mais ampla proteção e inclusão social de tais pessoas, em homenagem ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Em casos análogos, envolvendo a obrigatoriedade de instalação de brinquedos adaptados à PCD's, o Órgão Especial do Tribunal do Justiça do Estado de São Paulo reconheceu a constitucionalidade da matéria, *in verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Alegação de violação de preceitos da Constituição Estadual, Constituição Federal e da Lei Orgânica Municipal – Descabimento – Parâmetro de controle de constitucionalidade de lei municipal perante Tribunal de Justiça é a norma constitucional estadual, apenas – Pretensão conhecida e julgada somente no respeitante às normas constitucionais



Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo

PROCURADORIA LEGISLATIVA

estaduais, ditas contrariadas. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 6.544, de 08 de abril de 2019, do Município de Sertãozinho, que "dispõe ao Poder Executivo a implantação de brinquedos para pessoas com deficiência (PCD's), em todos os playgrounds, e dá outras providências" – Lei que não trata de quaisquer das matérias cuja iniciativa legislativa esteja reservada pela Constituição Estadual ao Chefe do Poder Executivo – Competência concorrente – Lei que não trata de matéria de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo – Não violação do princípio da separação de poderes, nem invasão da esfera da gestão administrativa (arts. 5º; 24, § 2º; 47; e 144 da CE), restringindo-se a norma aos limites do interesse local – Inconstitucionalidade afastada.** **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Alegação de violação dos artigos 25, 174 e 176 da CE – Improcedência – Ausência de previsão de dotação orçamentária que não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas a inexequibilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada – Entendimento, pacífico, segundo o qual a falta de especificação da fonte de recursos pode resultar apenas a não implementação da norma no mesmo exercício em que posta em vigor, mas desde logo providenciada sua inserção no orçamento do exercício seguinte – Inexistência de inconstitucionalidade também nesse ponto. Ação julgada improcedente, cassada a liminar.** (TJSP; ADI 2192694-98.2019.8.26.0000; Relator(a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo; Data do Julgamento: 04/06/2020; Data de Registro: 05/06/2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 1.307, de 28.08.18, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a obrigatoriedade de instalação de brinquedos adaptados a crianças deficientes, em praças, parques, escolas e creches municipais, bem como em locais de diversão em geral, abertos ao público. Vício de iniciativa. Inocorrência. Matéria relativa à inclusão social das pessoas portadoras de deficiências. Norma se destina à promoção do princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado Brasileiro (art. 1º, III, da CF). Iniciativa legislativa comum. Organização administrativa. Afronta a separação dos poderes. Presença do vício apontado, apenas em relação ao art. 4º ao autorizar que o Poder Executivo busque incentivos para o cumprimento da lei. Ingerência na organização administrativa. Ausente o vício quanto aos demais artigos da norma. Reconhecimento de inconstitucionalidade apenas do art. 4º, por afronta aos arts. 5º, 47, inciso XIV e 144 da CE. Fonte de custeio. Ausência de indicação ou indicação genérica não torna a norma inconstitucional, podendo resultar apenas em sua inexequibilidade para o mesmo exercício. Precedentes. Ação procedente, em parte. (TJSP; ADI 2227537-55.2020.8.26.0000; Relator(a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo; Data do Julgamento: 31/03/2021; Data de Registro: 06/04/2021) – g.n.

Portanto, a lei atacada não tratou de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não violou o princípio da separação de poderes e não invadiu a esfera da gestão administrativa (arts. 5º; 24, § 2º; 47; e 144, da Constituição Estadual), e restringiu-se aos limites do interesse local (art. 30, I, CF).



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Ante o exposto, não se encontrou, pois, qualquer vício de ordem legal ou constitucional que impeça o prosseguimento da tramitação do Projeto em testilha, estando apto para emissão de pareceres das Comissões e apreciação pelo Plenário desta Casa.

É o parecer, s.m.j.

Garça/SP, 14 de junho de 2021.

RAFAEL DE OLIVEIRA MATHIAS
Procurador Legislativo