

PARECER Nº 494/2022

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO**

**Processo:** 12426/2022

**Assunto:** Projeto de Lei Ordinária que “Dispõe sobre a valorização de pessoas com deficiência (PCDs) e doenças raras na publicidade institucional do município de Cuiabá e dá outras providências.”

**Autoria:** Vereador Dr. Luiz Fernando

## **I – RELATÓRIO**

O Autor deste projeto, em sua justificativa, aduz que os estereótipos de deficiência são ainda hoje um dos muitos preconceitos enraizados na sociedade.

Assevera que na maior parte das vezes, as pessoas com deficiência são apresentadas em dois extremos: em lugar de inferioridade ou de uma forma sobre-humana, como um exemplo de coragem e paciência para todos nós.

Destaca a importância da publicidade inclusiva consiste em reformular estereótipos sociais.

Finaliza dizendo que o Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei nº 13.146/2015, garante em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais das pessoas com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania. Assegura, também, que toda pessoa com deficiência tenha direito à igualdade de oportunidades com as demais pessoas e não sofrerá nenhuma espécie de discriminação. Além do direito ao trabalho de sua livre escolha e aceitação, em ambiente acessível e inclusivo, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas.

O processo não está instruído com qualquer documentação, bem como, sem qualquer estudo de viabilidade técnica, estudo de perfil administrativo, pesquisas quantitativas, estudo de impacto econômico, financeiro, orçamentário, etc.

É a síntese do necessário.

## **II – EXAME DA MATÉRIA**

### **1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE**



A fim de melhor compreensão acerca do objetivo do Projeto de lei em análise, passamos a transcrever o seu conteúdo:

***“Art. 1.º Nas peças publicitárias realizadas pelos órgãos da Administração Pública Municipal Direta e Indireta, em que for necessária a exposição de pessoas ou que haja esta opção, será exigido o recrutamento de pessoas com deficiência ou com doenças raras para integrar as peças publicitárias em razão não inferior à vinte e cinco por cento.”***

*§ 1º Caso a aplicação do percentual de que trata o caput deste artigo resulte em número fracionado, este deverá ser elevado até primeiro número inteiro subsequente.*

*§ 2º Nas peças publicitárias e propagandas a que se refere o caput deste artigo, a deficiência da pessoa deverá ser perceptível.*

*Art. 2.º O Poder Executivo Municipal regulamentará esta Lei no que couber.”*

Pois bem, resta evidente que o autor deseja **estabelecer uma reserva (ou quota) de pessoas com deficiência ou doenças raras (sem especificar quais seriam estas) para necessariamente serem recrutadas para participar de propaganda institucional, no percentual de 25% (vinte e cinco por cento) do total** de participantes.

Importante ressaltar que não compete a esta Comissão analisar a questão meritória ou social da medida apresentada, mas tão somente o seu aspecto legal, regimental, redacional e constitucional.

Nesta seara de avaliação, em que pese a louvável intenção do legislador verifica-se óbice de natureza intransponível para sua aprovação, como adiante se demonstrará.

O Supremo Tribunal Federal considera as **regras básicas de processo legislativo previstas na Constituição Federal**, como norma geral, aplicável a todos os entes federais e que devem ser observadas pelo legislador municipal.

Neste escopo, temos a ressaltar que quanto aos requisitos de constitucionalidade e legalidade, o projeto de lei em comento não atende tais balizas, havendo, portanto, mácula ou vício no processo legislativo.

A seguir elencamos as normas constitucionais e legais inobservadas no bojo do projeto em comento.

Primeiramente, cumpre salientar que a ***Constituição Federal, reservou à União a competência para legislar sobre direito do trabalho, normas de propaganda e normas gerais de licitação***, de modo que a normatização de todos esses assuntos não estão



incluídos no permissivo municipal para legislar sobre interesse local, sendo que tais normas reclamam legislação uniforme em todo o território nacional.

Esta é a disciplina que está explicitada no rol de competências reservadas exclusivamente à União, conforme descrito no **art. 22 da Constituição Federal**:

**“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:**

***I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; (...)***

***XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;***

***(...)***

***XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)***

***XXIX - propaganda comercial.”***

Pois bem, ***o constituinte reservou à União a competência para legislar sobre direito do trabalho, com regras uniformes para contratações.***

Quanto à Administração Pública, inclusive dos Municípios, as ***normas gerais de contratação também competem à União legislar***, assim como sobre quaisquer temas acerca de propaganda.

Assim, quando o Município for contratar empresas para a produção de peças publicitárias deve observar a lei de licitações, que estipula regras para tais contratações.

A imposição de reserva de vagas na prestação do serviço que o terceiro contrato pela Administração deve prestar foge à competência local.

A própria legislação nacional citada na justificativa do autor, qual seja, a **Lei nº 13.146/2015 (Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência)** legislou sobre o direito do trabalho relacionado à inclusão das pessoas com deficiência nos **artigos 34, 35, 37 e 38**, dentre os quais destacamos:

***“Art. 37. Constitui modo de inclusão da pessoa com deficiência no trabalho a colocação competitiva, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, nos termos da legislação trabalhista e***



***previdenciária**, na qual devem ser atendidas as regras de acessibilidade, o fornecimento de recursos de tecnologia assistiva e a adaptação razoável no ambiente de trabalho.*

**Art. 38. A entidade contratada para a realização de processo seletivo público ou privado para cargo, função ou emprego está obrigada à observância do disposto nesta Lei e em outras normas de acessibilidade vigentes.”**

Desta forma, a reserva de mercado proposta pelo nobre Edil contraria norma editada pelo Ente competente, que estabelece condições para a inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho e determina a observância das normas “**nos termos da legislação trabalhista e previdenciária.**”

Ademais, importa salientar que a contratação direta, por meio de concursos públicos e processos seletivos do Poder Público municipal já prevê um percentual de vagas dedicado às pessoas com deficiência.

A norma que ora se pretende criar interfere na esfera privada do direito do trabalho porque, ainda que o particular preste serviço para a Administração Pública, o terceiro contratado está sujeito às leis de caráter nacional para a contratação de sua mão de obra, sendo esta uma seara inerente ao ramo do direito do trabalho.

Ademais, qualquer outra norma sobre contratação e licitação, também deveria ser editada pela União como citado linhas atrás na transcrição de excerto constitucional.

Importa salientar que os princípios da Administração Pública também devem ser considerados ao se editar normas jurídicas e, no caso presente, o princípio da proporcionalidade e razoabilidade devem ser observados, os quais não se verificam na estipulação do *quantum* a ser reservado para participação específica das pessoas com deficiência e doenças raras nas propagandas institucionais.

O percentual de 25% (vinte e cinco por cento) não foi justificado com qualquer dado estatístico ou de qualquer outra natureza para embasar sua apresentação.



Noutro diapasão, ainda que a matéria fosse livre de mácula (o que não é o caso) ainda assim visa criar norma com conceito indeterminado, com o qual não se pode aferir se o destinatário da norma vai ou não cumpri-la, porque deixa ao alvedrio do aplicador da norma julgar por si mesmo o que seriam “doenças raras”, definição que pertence ao ramo da ciência médica e que deveria ser explícito no texto.

Por fim, a proposição em comento também fere a iniciativa do Poder Executivo em poder exercer a sua gestão com a discricionariedade que o Direito Administrativo impõe, ou seja, a de tomar decisões sempre norteado pelas normas legais, mas exercendo, ainda que sob o manto do princípio da legalidade, a administração dos órgãos públicos, o que **ferre o princípio da separação dos poderes. (art. 2º da CF)**

Esta autonomia administrativa restaria prejudicada com a imposição de que os órgãos públicos sejam obrigados a realizar contratação de peças publicitárias nos moldes propostos por lei de iniciativa parlamentar.

Assim é que a **Lei Orgânica do Município de Cuiabá** (LOM), estabelece em seu **artigo 27 c/c o art. 41**, *verbis*:

:

**“Art. 27 São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:**

*I – criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional e sua remuneração;*

*II – servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*

*III – criação e extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública;*

(...)

**Art. 41 Compete ao Prefeito, entre outras atribuições: a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;**

**XXII – organizar os serviços internos das repartições criadas por lei, sem exceder as verbas para tal destinadas;**



Neste particular, ***lei de idêntica natureza foi declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal, com fundamento nas mesmas razões apresentadas neste parecer***, vejamos:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.639/2016. PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA. RESERVA DE VAGAS PARA PARTICIPAÇÃO DE PEÇAS PUBLICITÁRIAS E PROPAGANDAS REALIZADAS PELA ADMINISTRAÇÃO DISTRITAL. INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE PROPAGANDA ART. 22, XXIX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. VIOLAÇÃO AO ART. 14 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR. OFENSA AOS ARTIGOS 53, CAPUT, 71, § 1º, I E IV E 100, IV E X, DA LODF. VÍCIO MATERIAL. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. ARTIGO 19, CAPUT, DA LODF. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE COM EFEITOS EX NUNC E ERGA OMNES. 1. Visando uniformizar as regras incidentes sobre os meios de comunicação públicos e privados, ***competete privativamente à União legislar sobre "propaganda comercial" (CF/88, art. 22, XXIX), de modo que temas como a liberdade de expressão, o direito à informação e a prevenção de abusos ao princípio administrativo da impessoalidade, porque relacionados à publicidade governamental, merecem tratamento nacional.*** 2. Nos termos dos artigos 53, caput, 71, § 1º, I e IV e 100, IV e X, da Lei Orgânica do Distrito Federal, os poderes Legislativo e Executivo do Distrito Federal são independentes e harmônicos entre si e ***competete privativamente ao Governadora iniciativa das leis que disponham sobre servidores públicos do Distrito Federal, seu regime jurídico, provimento de cargos***, estabilidade e aposentadoria e criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Governo, Órgãos e entidades da administração pública. 3. ***A matéria veiculada no diploma legal*** objeto do presente controle abstrato de constitucionalidade ***relaciona-se diretamente à atividade administrativa do Chefe do Executivo do Distrito Federal, o qual é o único autorizado a dispor sobre normas que regulamentem e restrinjam a forma de contratação de pessoal*** (art. 71, § 1º, I, da LODF) - como a ***imposição de reserva de percentual de vagas para pessoas com deficiência participarem das campanhas publicitárias do governo***; sobre atribuições dos órgãos e entidades da administração pública (art. 71, § 1º, IV, da LODF) - tal qual do art.**



134-A da lei questionada - e sua organização e funcionamento (art. 100, X, LODF) - **como a reserva de vagas em contratos de prestação de serviço**. 4. A lei em comento não obedece a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, dificultando e encarecendo a publicidade do Distrito Federal, pois, nos termos do § 1º do art. 134-A da Lei impugnada, caso o percentual de que trata o caput resulte em número fracionado, deverá ser elevado para o primeiro número inteiro subsequente. 5. Encontram-se presentes razões de segurança jurídica para, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868/99, conceder efeitos ex nunc à declaração de inconstitucionalidade da norma impugnada. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente com efeitos ex nunc e erga omnes. (Acórdão n.996230, 20160020182127ADI, Relator: SIMONE LUCINDO CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 07/02/2017, Publicado no DJE: 21/02/2017. Pág.: 403-407)

Também é firme nesse sentido a **Jurisprudência que confirma o vício de iniciativa**:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 14.149, e 25.03.22, de São José do Rio Preto, de iniciativa parlamentar, instituindo a Política Municipal de Linguagem Simples e Clara nos órgãos da administração direta e indireta e dá outras providências. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Fonte de custeio. Ausente o vício. Leis criando despesas, embora não mencionem a fonte de custeio, ou a mencionem de forma genérica, não devem ser declaradas inconstitucionais, podendo resultar apenas em sua inexecutabilidade para o mesmo exercício. Causa petendi aberta. Possível análise de outros aspectos constitucionais da questão. **Organização administrativa. Vício configurado.** A pretexto de prestigiar a transparência e o acesso à informação mediante a adoção da linguagem simples e clara, a **lei impugnada invadiu esfera privativa do Executivo. A elaboração e alteração dos atos administrativos como pretendida, interfere diretamente na liberdade de decisão da Administração. Inadmissibilidade. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual).** Prazo para regulamentação. Inadmissível a fixação, pelo Legislativo, de prazo para o Executivo



regulamentar a norma. **Violação, também nesse ponto, ao princípio da separação dos poderes.** Ação procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2072037-25.2022.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/08/2022; Data de Registro: 11/08/2022).

*“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. Acórdão recorrido que se encontra em sintonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que **padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos**, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. 2. Agravo regimental a que se nega provimento” (RE 653041 AgR, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Primeira Turma, julgado em 28/06/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-166 DIVULG 08-08-2016 PUBLIC 09-08-2016).*

Conforme vimos, é inquestionável a sensibilidade e boa intenção do projeto de lei em comento, porém, igualmente patente é sua incompatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro – *viola a Lei Orgânica Municipal e a jurisprudência dos tribunais pátrios acerca da matéria.*

Para encerrarmos, importante lembrar que a observância dos preceitos constitucionais e legais deve ser a primeira preocupação do legislador ao propor qualquer espécie normativa. Esta não pode contrariar as normas superiores ou extrapolar a competência do Órgão Legislativo, devendo ser conforme o ordenamento jurídico, sob pena de inconstitucionalidade ou nulidade, declarada pelo Poder Judiciário.

## 2. REGIMENTALIDADE

O Projeto cumpre as exigências regimentais.



### 3. REDAÇÃO

O projeto atende as exigências a respeito da redação estabelecidas na Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998; alterada pela Lei Complementar 107/01; que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

### 4. CONCLUSÃO

O projeto de lei ora analisado merece **REJEIÇÃO**, pois não preenche todos os requisitos constitucionais e legais inerentes ao devido processo legislativo, padecendo de **vício de iniciativa por violar o art. 22 da Constituição Federal** (matéria de ***competência exclusiva da União***) e por ***inobservar o princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF)*** que serve de base para estabelecer a ***reserva da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo***.

Por desconsiderar tais preceitos constitucionais, a matéria apresenta vícios insanáveis que impedem sua regular tramitação.

### 5. VOTO

#### **VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.**

Cuiabá-MT, 8 de setembro de 2022



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 320039003400340031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Lilo Pinheiro (Câmara Digital)** em 08/09/2022 17:49

Checksum: **3D75905666A36CD9A9B488788D7D6132303FBF74089FEFBA73C30FCC1F73B92F**



Autenticar documento em <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 320039003400340031003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

