

PARECER Nº 511/2024

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO**

**Processo:** 7470/2024

**Autoria:** Vereador Dr. Luiz Fernando

**Ementa:** “OBRIGA AS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS DE ENSINO, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ, A EXPEDIREM OS DOCUMENTOS CURRICULARES EM BRAILLE PARA OS ALUNOS COM DEFICIÊNCIA VISUAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”

**I - RELATÓRIO**

Nos termos do artigo 49, inciso I, do Regimento Interno desta Casa de Leis, passa-se a analisar os aspectos legais, constitucionais, regimentais e técnicos do processo legislativo de N° 74.70/2024, de autoria do Vereador Dr. Luiz Fernando, dispondo sobre a obrigatoriedade das instituições de ensino expedirem os documentos curriculares em braille para os alunos com deficiência visual.

Com efeito, consta, na justificativa da proposição que *“Dados do censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010 indicam que 18,6% da população brasileira possui algum tipo de deficiência visual. Desse total, 6,5 milhões apresentam deficiência visual severa, sendo que 506 mil têm perda total da visão (0,3% da população) e 6 milhões, grande dificuldade para enxergar (3,2%). Com o objetivo de inclusão dessa parcela da população e visando garantir o acesso a diplomas acessíveis, para tornar obrigatória a emissão de diplomas no sistema Braille pelo estudante portador de deficiência visual ou por seu responsável legal..”*

**II - EXAME DA MATÉRIA**

**1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE**

Prefacialmente, importante destacar que este exame cinge tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base a documentação acostada nos autos, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, nos termos do inciso I do artigo 49 do Regimento Interno desta Casa de Leis.

Ainda, ressalta-se que o presente processo teve tramitação regular e em conformidade com o processo legislativo constitucionalmente previsto, bem como com as demais legislações pertinentes, em especial o Regimento Interno.

**Pois bem.**

Em análise, verifica-se que a proposição, de fato, se insere no escopo da municipalidade,



em razão de se tratar de genuíno **interesse local**. Isso porque, conforme o disposto no **Art. 5º, II da Lei Orgânica 01/1990**, inclui-se na competência do Município de Cuiabá:

“Art. 5º (...)

(...)

**q) II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;**

Em verdade, a proposição corrobora o arcabouço normativo direcionado a proteção à saúde, finalidade inequivocamente compartilhada por este Ente Municipal, senão veja-se que, além do já disposto na Lei Orgânica, a **Carta Magna também atribui tal incumbência aos Municípios:**

**“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:**

*I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;*

*II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (...)*

*V - **proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação.**”*

Outrossim, em seu **Artigo 30, II, a Carta Maior** confere aos Municípios a competência legislativa suplementar da legislação federal e estadual:

“Art. 30. *Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

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

Imperioso notar que, sobre o tópico, a União editou a **LEI Nº 13.146, DE 6 DE JULHO DE 2015** concebida como o **Estatuto da Pessoa com deficiência**. O diploma versa, em linhas gerais, sobre o **a garantia das condições de acessibilidade, integração e permanência das pessoas com deficiência nos ambientes escolares**. A análise comparativa dos diplomas em questão revela que a proposição comentada não contraria o já disposto na lei mencionada, mas solidifica sua aplicação em âmbito municipal, restando adimplida a prescrição constitucional supracitada, senão vejamos:

**“Art. 27. A educação constitui direito da pessoa com deficiência, assegurados sistema educacional inclusivo em todos os níveis e aprendizado ao longo de toda a vida, de forma a alcançar o máximo desenvolvimento possível de seus talentos e habilidades físicas, sensoriais, intelectuais e sociais, segundo suas características, interesses e necessidades de aprendizagem.”**



*V - adoção de medidas individualizadas e coletivas em ambientes que maximizem o desenvolvimento acadêmico e social dos estudantes com deficiência, favorecendo o acesso, a permanência, a participação e a aprendizagem em instituições de ensino;*

*II - oferta de ensino da Libras, do Sistema Braille e de uso de recursos de tecnologia assistiva, de forma a ampliar habilidades funcionais dos estudantes, promovendo sua autonomia e participação;*

Quanto ao conteúdo, a proposição tem como objetivo a proteção à saúde mental dos integrantes da comunidade escolar da Rede Pública Municipal de Ensino, estabelecendo diretrizes e objetivos dos cuidados dispendidos a tal parcela de indivíduos, mediante critérios técnicos cuja implementação fica a cargo do **Poder Executivo, no exercício de atos de gestão destinados a modular os efeitos de tal norma, de acordo com sua margem discricionária de execução das políticas públicas,** segundo os critérios de conveniência e oportunidade elegidos pelos agentes investidos de competência para tanto.

Com tal providência, aprimora-se o já disposto na legislação federal e garante-se a fruição dos direitos e benefícios previstos nas regras pertinentes no que concerne a prioridade absoluta na proteção dos direitos da criança e do adolescente, usuários centrais da rede de ensino, conforme disposto na **Carta Magna**:

*Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, **com absoluta prioridade**, o direito à vida, à **saúde**, à alimentação, à **educação**, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à **dignidade**, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.*

No que tange a análise relativa à legitimidade do proponente para deflagrar o processo legislativo, verifica-se tratar de proposição que não visa executar política pública, não se pretendendo incluir qualquer nova atribuição a secretarias ou órgãos municipais, restando, nesse ponto, constatada a ausência de vícios de iniciativa, haja vista que não é defeso aos vereadores tratar sobre o assunto, desde que, nos termos do **tema 917 do STF**, abstenham-se de invadir um rol específico de atribuições:

***Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual . Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. 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. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência***



desta Corte. **5. Recurso extraordinário provido .** "Decisão: O Tribunal, **por unanimidade** , reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber." (RE nº 878.911, Tema nº 917 v.u. j. de 30.09.16 DJ-e de 11.10.16 - Relator Ministro **GILMAR MENDES**)

Assim, embora as ações desempenhadas para a concretização dos preceitos normativos ora observados sejam inequivocamente atribuição dos órgãos do alicerce administrativo do Poder Executivo, não se denota, no caso dos autos, a criação de nova atribuição ou modificação da sua estrutura organizacional, devendo ser considerada a progressiva guinada orientativa dos tribunais, inclusive os superiores, sobre lei que, nada obstante dependa de atos administrativos de efeitos concretos para sua efetivação, limitem-se a cristalizar a aplicabilidade de direitos sociais:

**A Ç Ã O D I R E T A D E  
INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI 1.597/2011, DO  
ESTADO DO AMAPÁ. CRIAÇÃO DA CASA DE APOIO AOS  
ESTUDANTES E PROFESSORES PROVENIENTES DO INTERIOR  
DO ESTADO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA  
DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA JULGADA  
IMPROCEDENTE.**

1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes.

2. **Não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição.** Precedentes.

3. Ação direta julgada improcedente.

**(STF - ADI: 4723 AP, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 22/06/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 08/07/2020)**

**Ato normativo que assegura as competências constitucionalmente reservadas ao Poder Executivo. Ausência de vinculação. Ato impugnado que não cria cargos, órgãos públicos ou produz aumento de despesa. A resistência do Poder Executivo na adoção das medidas sugeridas torna a lei inócua, mas não**



**inconstitucional.**

**(STF - ARE: 1386765 RJ 0069170-30.2018.8.19.0000, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 09/06/2022, Data de Publicação: 14/06/2022)**

Destaca-se, pela pertinência temática, que o tópico se insere no rol de direitos sociais previstos no catálogo da **Carta Magna**:

*“Art. 6º São direitos sociais **a educação, a saúde**, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”*

Em seguida, verifica-se que a extração da *ratio decidendi* dos julgados acima expostos direciona o intérprete ao exercício intelectual de identificar a inaptidão, por si, do projeto, em caso de ascensão ao plano de validade, produzir efeitos capazes de afetar a esfera obrigacional associada às funções de Poder do Executivo. Assim, a norma pode estabelecer diretrizes de concretização dos direitos sociais, mas resta defeso estabelecer qualquer obrigatoriedade ou fazer as vezes do Senhor Prefeito legitimamente autorizado a definir as políticas públicas e demais atos que reputar adequados para a consecução de tais objetivos, asserção amparada também por prescrições legais doravante colacionadas. Relata-se, inclusive, a existência de julgados tratando de assunto substancialmente semelhante ao analisado, em que se concluiu pela juridicidade da Lei que verse sobre o assunto debatido:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 8.264/2018 DO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL. DISPONIBILIZAÇÃO DE FATURAS EM BRAILE A USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL INEXISTENTE. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INOCORRÊNCIA. JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PROTEÇÃO E INTEGRAÇÃO SOCIAL DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. MÁXIMA EFICÁCIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS. AUMENTO DE DESPESAS. POSSIBILIDADE.**

*A norma municipal impugnada, de iniciativa parlamentar, impõe às entidades da Administração direta, indireta e empresas concessionárias prestadoras de serviços públicos do Município de Caxias do Sul **o dever de disponibilizar as faturas de cobrança de serviços em braile aos usuários**. O diploma municipal questionado, que se limita a reafirmar o comando previsto no art. 62 da Lei federal nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), não altera a estrutura dos órgãos e entidades da administração do Poder Executivo municipal, e nem tampouco lhes outorga novas atribuições, razão por*





*que não há falar em violação dos artigos 10, 60, II, alínea ?d?, e 82, III e VII, todos da CE/89. Precedentes desta Corte e do Pretório Excelso. A **iniciativa do legislador municipal, no caso, busca apenas imprimir máxima eficácia às normas da Constituição Federal que determinam aos entes federados garantir a proteção e a integração social das pessoas com deficiência.** As leis de iniciativa parlamentar podem implicar aumento de despesas públicas para a Administração, mas desde que não versem sobre as matérias reservadas à iniciativa do chefe do Poder Executivo. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. POR MAIORIA, JULGARAM IMPROCEDENTE O PEDIDO.*

*(TJ-RS - ADI: 70081679300 RS, Relator: Rui Portanova, Data de Julgamento: 11/09/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 26/09/2019).*

Consigna-se, assim, que a comentada superação de entendimento e ampliação da margem temática proponível por parlamentares é fenômeno incipiente, cujo emblemático marco temporal se deu com a edição do citado tema 917, em 2016. Pela natureza prematura dessa concepção, o sistema de precedentes vinculantes e persuasivos sobre o tema carece de solidez, prerrogativa incumbida aos responsáveis pelo exercício da jurisdição constitucional. **A impossibilidade de criar obrigações onerosas e inovar nas atribuições dos órgãos do Poder Executivo, no entanto, já é plenamente aferível, pela inteligência das razões expostas.**

Nesse espeque, embora configure prerrogativa do parlamentar estatuir linhas gerais para a atuação direcionada a tutelar direitos indisponíveis, seu teor deve estar limitado aos aspectos ampliados da atuação, restando defeso que se estabeleça as ações específicas para sua concreção. Por esse motivo, é imperioso suprimir os dispositivos da propositura que estabelecem os meios para o atingimento das finalidades dispostas no programa alvitado.

Sugere-se, assim, a exclusão dos dispositivos do projeto que impliquem em assunção de despesas e gerem obrigações diretas a serem cumpridas pelo Poder Executivo, conforme se observa em parte do projeto. Dessa maneira, para a garantia da juridicidade da propositura, impõe-se **a supressão seu Artigo 4º.**

Colaciona-se, inclusive, orientação jurisprudencial corroborando que, para resguardo da adequação jurídica de projetos desta faceta, deve-se coibir a edição de comandos concretamente direcionados ao Administrador, preservando-se sua faceta abstrata:

*" I. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 6.011, de 17 de abril de 2017, do Município de Americana, que "dispõe sobre a obrigatoriedade dos hospitais públicos e privados, do Município de Americana, disponibilizar equipe de apoio profissional no momento da notícia aos pais, de recém-nascidos com suspeita diagnóstica ou diagnóstico de*



*Síndrome de Down" (sic). II. Vício formal de inconstitucionalidade. Inocorrência. De origem parlamentar, a legislação impugnada não trata de matéria inserida no rol taxativo do artigo 24, §2º, da CE. Tema 917, STF. Precedentes deste Órgão Especial. III. Não constatada, igualmente, invasão das atribuições de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. A lei analisada não disciplina a prática de ato de administração, limitando-se a instituir normas procedimentais no tocante à forma de comunicação aos genitores da criança nascida e diagnosticada com Síndrome de Down, em âmbito local, estabelecendo regras dotadas de abstração e generalidade no tocante à humanização da referida comunicação. **Previsão, apenas, de instrumentos mínimos** destinados a garantir sua exequibilidade e a eficácia de suas disposições. **Constitui dever do Poder Executivo levar as determinações do diploma impugnado à concreção por meio de provisões especiais, com respaldo em seu poder regulamentar.** Diversos precedentes deste Colegiado. Doutrina. IV. Ofensa ao artigo 25 da Constituição do Estado, por não indicação de dotação orçamentária para custeio dos gastos decorrentes da execução da norma. Inocorrência. Mera inexecuibilidade. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. V. Artigo 5º, parte final. Inconstitucionalidade verificada. Ressalvada a posição pessoal desta Relatoria, de acordo com o entendimento consolidado neste Órgão Especial, a fixação de prazo rígido para que o Poder Executivo regulamente determinada disposição legal representa indevida interferência do Poder Legislativo em seu típico juízo de conveniência e oportunidade. Violação ao princípio da separação dos Poderes, previsto no artigo 5º, da CE. Exclusão da expressão "no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar de sua publicação". VI. Pedido julgado parcialmente procedente." (TJ SP. ADI nº 2213905-30.2018.8.26.0000. J. 10.04.2019 - destaques acrescentados).*

Por fim, **com o emprego das ressalvas sugeridas, não há vícios a se relatar no que concerne aos aspectos ora analisados**, posto que a proposição encontra sólido abrigo na Constituição Federal, na Lei Orgânica do Município, no Regimento Interno desta casa e na jurisprudência pátria.

## 2. REGIMENTALIDADE.

O projeto atende as exigências regimentais.

## 3. REDAÇÃO.

O Projeto não atende totalmente os requisitos de redação dos atos normativos estabelecidas na Lei Complementar nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998 em obediência ao disposto no



Parágrafo Único do Artigo 59 da CF/88, merecendo emenda de redação para garantia de sua lisura.

#### 4. CONCLUSÃO.

Pelo exposto, o parecer desta comissão é pela aprovação com emendas supressivas do presente projeto.

**EMENDA 01: DE REDAÇÃO**, para corrigir a pontuação duplicada ao final do enunciado do Artigo 2º, II.

**EMENDA 02: SUPRESSIVA DO ARTIGO 4º.**

Com tais alterações, **deve ser feita a correspondente renumeração dos artigos.**

#### 5. VOTO

**VOTO DO RELATOR PELA APROVAÇÃO COM EMENDA SUPRESSIVA E DE REDAÇÃO.**

Cuiabá-MT, 24 de abril de 2024





# 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 380033003800380039003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Jeferson Siqueira (Câmara Digital)** em 25/04/2024 10:28

Checksum: **455615BF4259F9CBE2A3833B19159429629B9D1ADE66F07B1760584798305191**

