

PARECER Nº:

AUTORIDADE CONSULENTE: Comissão de Legislação e Redação de Leis.

ASSUNTO: Trata-se do Projeto de Lei de nº 8.097/2019, de autoria do Vereador Moysés Santos, que “ASSEGURA Á CRIANÇA E AO ADOLESCENTE CUJOS PAIS OU RESPONSÁVEIS SEJAM PESSOAS COM DEFICIÊNCIA OU COM 60 (SESSENTA) ANOS OU MAIS A PRIORIDADE DE VAGA EM UNIDADE DE ENSINO MUNICIPAL MAIS PRÓXIMA DE SUA RESIDÊNCIA”.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. POLÍTICAS PÚBLICAS. MATRÍCULA EM ESCOLAS.

1. RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei de nº 8050/2019, de autoria do Vereador Moysés Santos, que “ASSEGURA Á CRIANÇA E AO ADOLESCENTE CUJOS PAIS OU RESPONSÁVEIS SEJAM PESSOAS COM DEFICIÊNCIA OU COM 60 (SESSENTA) ANOS OU MAIS A PRIORIDADE DE VAGA EM UNIDADE DE ENSINO MUNICIPAL MAIS PRÓXIMA DE SUA RESIDÊNCIA”.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Aqui está o Relatório, segue a análise.

2. DA MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA DAS COMISSÕES LEGISLATIVAS

Impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões especializadas, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa.

A opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas especializadas, pois **a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.** E são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de



concordância, para o voto dos edis caruaruenses, **não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.**

De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade da nova sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, assim dispõe:

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado. A sistemática ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras.

3. FUNDAMENTAÇÃO

3.1. POSICIONAMENTO FAVORÁVEL A PROPOSITURA

O referido projeto de lei consiste em garantir à educação com a promoção de medidas que visam minimizar os efeitos das limitações que atingem as pessoas com deficiência em nossa sociedade.

De início aponta-se a competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local, conforme dispõe o art. 30, I da CF.



Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Cabe ainda ressaltar que esta medida regulamentar pode ser de iniciativa do Poder Legislativo, pois não existe no caso interferência em “atribuições administrativas” de Secretaria Municipal, criando novas competências, mas tão somente normatizando sobre tarefas ou funções já inerentes à Secretaria.

O STF tem se posicionado reiteradamente nesse sentido, esclarecendo a diferença entre remodelar atribuições administrativas e entre implementar programas municipais.

Os Tribunais já tem se posicionado reiteradamente nesse sentido, conforme citado abaixo:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO ORDINÁRIA - PEDIDO DE MATRÍCULA EM ESTABELECIMENTO DE ENSINO ESPECIAL - **PORTADORA DE RETARDO MENTAL GRAVE E DE EPILEPSIA - DIREITO À EDUCAÇÃO EM ESTABELECIMENTO PRÓXIMO A SUA RESIDÊNCIA** - VEROSSIMILHANÇA DAS ALEGAÇÕES E PERIGO DE DANOS CONFIGURADOS - ANTECIPAÇÃO DA TUTELA - CABIMENTO - RECURSO PROVIDO. (TJ-MG - AI: 10024131094880001 MG, Relator: Sandra Fonseca, Data de Julgamento: 27/08/2013, Câmaras Cíveis / 6ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 06/09/2013)”

TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade ADI 20849524820188260000 SP 2084952-48.2018.8.26.0000 (TJ-SP)

Data de publicação: 06/11/2018

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal n. 5.366, de 30 de novembro de 2.017, de iniciativa parlamentar, que dispõe e assegura ao **aluno deficiente** prioridade na matrícula em escola municipal mais próxima de sua residência – Alegada violação aos artigos 5º, 47, II, XIV e XIX cumulados com o art. 144, todos da Constituição Estadual – Não ocorrência – Legislação impugnada que não aborda matéria inserida no rol taxativo do art. 24, parágrafo 2º, da Constituição Estadual – Ausência de invasão da competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo – Ação improcedente.

Encontrado em: Órgão Especial 06/11/2018 - 6/11/2018 Direta de Inconstitucionalidade ADI 20849524820188260000 SP 2084952-48.2018.8.26.0000 (TJ-SP) Salles Rossi

Quanto ao tema, a Constituição Federal dispõe:



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;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

II - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

Entende-se que não há vício de inconstitucionalidade formal objetivo e, sequer, subjetivo, porquanto esse assunto não se trata de matéria reservada exclusivamente ao Chefe do Executivo.

No que se refere ao mérito da proposição legislativa, observa-se que a proposta está em consonância com o Estatuto da Criança e do Adolescente, uma vez que essa diploma legal assevera o seguinte:

Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:

[...]

V - acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.

Desse modo, se o acesso à escola pública próxima a residência já é assegurado a todas as crianças e adolescentes, porém provavelmente em razão da não existência de vagas esse direito não está sendo implementado, acredita-se que, em virtude do princípio da isonomia e reconhecendo-se a maior dificuldade de locomoção de pessoas com deficiência física, o presente projeto acerta ao priorizar o acesso à escola próxima a residência às pessoas com deficiência.

3.2. POSICIONAMENTO DESFAVORÁVEL A PROPOSITURA

O artigo 18 da Constituição Federal de 1988, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos**, nos termos desta Constituição.” O termo “autonomia política”, sob o ponto de vista jurídico,



congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir a sua organização, legislação, a administração e o governo próprios.

A autoadministração e a auto legislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, é tratada no artigo 30 da Lei Maior, nos seguintes termos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

Tal Projeto de Lei está inserido no âmbito das competências municipais. Ele vai ao encontro do disposto no artigo 23, II, da Constituição Federal, sendo competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a assistência pública, proteção e garantia das pessoas portadoras de necessidades especiais.

Ainda que se trate de competência administrativa, é possível que, em se tratando de interesse local, a municipalidade legisle sobre a matéria, conforme a cima exposto.

Em simetria com a Constituição Federal, a Lei Orgânica do município de Caruaru dispõe que compete ao Município prestar assistência às pessoas portadoras de necessidades especiais, como previsão legal no art. 6º inc. II da LOM:

Art. 6º - Ao Município de Caruaru compete, em comum com a União e o Estado, observadas as normas de cooperação estabelecidas por lei complementar federal:

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

No entanto, a iniciativa da propositura mesmo sendo de grande importância adentra na competência do Poder Executivo, pois o projeto foi apresentado por parlamentar, com o intuito de se estabelecer novas obrigações aos órgãos integrantes do Executivo local já que trata da sara administrativa onde teriam essas escolas abrirem exceções.

Isso porque a proposição acaba impondo obrigação que recairá sobre a Secretaria de Educação e sobre o Chefe do Executivo, e com isso o parlamentar não pode atribuir essa obrigação e tal propositura é de competência Executiva como descrito no art. 36 inc. I e III da LOM:

Art. 36 - São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Município;



III - criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

Nesse sentido, cito julgado do TJSP:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 8.285, de 30.10.13, de Presidente Prudente. Instituído **prioridade de vagas em creches e escolas da Rede Pública de Ensino Municipal para crianças em idade compatível, vítimas de violência doméstica de natureza física e/ou sexual, como também filhas (os) de mulheres vítimas deste tipo de violência.** Inadmissibilidade. **Vício de iniciativa. Cabe, privativamente, ao Executivo a iniciativa legislativa de projetos interferindo na gestão administrativa.** Irrelevante sanção do Prefeito. Vício formal existente. Precedentes. Vício material. Presença. Desrespeito a princípios constitucionais da igualdade/equidade, razoabilidade e impessoalidade. Precedentes. Inadmissível estigmatização de grupo específico de crianças. Imprescindível assimilação social. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, incisos II, XI e XIV; 111; 144; 237; 277 e 297 da Constituição Estadual). Ação procedente.

(Relator(a): Evaristo dos Santos; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 25/03/2015; Data de registro: 06/04/2015)

Do TJ-RJ também se retira precedente igual ao tratado acima:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE DETERMINA A RESERVA DE VAGAS EM ESCOLAS MUNICIPAIS PARA FILHOS DE MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA, DE NATUREZA FÍSICA E/OU SEXUAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. DIVISÃO DOS PODERES. VÍCIO DE INICIATIVA. USURPAÇÃO DO PODER DO CHEFE DO EXECUTIVO.

1- O ordenamento constitucional adota a divisão dos Poderes como um dos seus princípios fundamentais e, por consequência, estabelece o exercício harmônico e independente das respectivas funções executiva, legislativa e jurisdicional (CF, art. 2º). 2- Nesse contexto, essa harmonia e independência expressam uma vedação de interferência de um Poder nas funções inerentes ao outro.

3- E esse princípio estende-se ao âmbito dos entes federativos e resulta na simetria das normas federais e estaduais do processo legislativo (CE, art. 7º).

4- A organização dos seus serviços e estruturação dos seus órgãos afiguram-se funções inerentes ao Poder Executivo.

5- Compatível com esse sistema, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro observa o princípio da simetria das normas relativas ao processo legislativo e atribui ao Governador do Estado a iniciativa privativa de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo (CE, art. 112, § 1º, II, "d");

6- No mesmo sentido, a Lei Orgânica do Município de Barra do Piraí ao estabelecer a iniciativa privativa do Prefeito para a elaboração de leis que disponham sobre a organização administrativa municipal (art. 68, VIII).

7- Ao dispor sobre a organização e funcionamento do Poder Executivo Municipal, definindo-lhe atribuições, lei de iniciativa de Vereador usurpa a competência reservada ao Prefeito, afrontando as normas dos art. 112, § 1º, II, "d" e 145, VI, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

8- Dessa forma, manifesta-se a interferência do Poder Legislativo em função inerente ao Poder Executivo.

9- Nesse aspecto caracteriza-se a afronta ao princípio da Divisão dos Poderes, da iniciativa de lei e da competência privativa do Prefeito.

10 - Procedência da ação direta (ADI n.º 0065361-42.2012.8.19.0000, Rel. Des. Milton Fernandes de Souza, julgado em 10-02-2014, grifou-se).

4. CONCLUSÃO

Por todo exposto, é o presente parecer **não vinculante** para **opinar** pela legalidade e constitucionalidade da propositura, por adotar o entendimento que não há vício de inconstitucionalidade formal objetivo e, sequer, subjetivo, porquanto esse assunto não se trata de matéria reservada exclusivamente ao Chefe do Executivo.

Apresentado entendimentos desfavoráveis à propositura, a Consultoria ressalta que a opinião técnica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas especializadas, pois **a vontade do Parlamento deve ser cristalizada**



através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos. E são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

Por essa razão, **em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.**

É o parecer, **à consideração superior do Consultor Jurídico Geral.**

Assessoria da Comissão de Legislação e Redação de Leis

Caruaru, 29 de março de 2019.

SAMUEL LUIZ DE VASCONCELOS
Analista Legislativo - mat. 720-1

JOÃO AMÉRICO RODRIGUES DE FREITAS
Consultor Jurídico Geral

RAYANNE BATISTA
Estagiária de Direito