



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 1811/2021

DATA ENTRADA: 25 de Março de 2021

PROJETO DE LEI nº 8.892/2021

Ementa: Dispõe sobre o Sistema Censo Inclusão e o Cadastro Inclusão para identificação do perfil socioeconômico das pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida no âmbito do Município de Caruaru e dá outras providências.

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o Projeto de Lei nº 8.892/2021, de autoria da **Vereadora Perpétua Dantas**, que dispõe sobre o *Sistema Censo Inclusão e o Cadastro Inclusão para identificação do perfil socioeconômico das pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida no âmbito do Município de Caruaru* e dá outras providências.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno.

O projeto foi apresentado com a seguinte justificativa anexa ao presente: “*Esta proposição dispõe sobre o Sistema Censo Inclusão e o Cadastro Inclusão para identificação do perfil socioeconômico das pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida no âmbito do Município de Caruaru e dá outras providências.*”

De 10 em 10 anos o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realiza o censo. Entretanto, as suas informações não são especificamente direcionadas às pessoas com deficiência. Por isso, o presente Projeto de Lei, em tela, cria o Sistema Censo Inclusão e o Cadastro Inclusão para diagnosticar qualitativamente e quantitativamente as pessoas com deficiência no Município de Caruaru. Um censo realizado no âmbito do município torna mais preciso para traçar o perfil socioeconômico das pessoas com deficiência e a elas promover o direcionamento de políticas públicas específicas. De posse desses dados, poderemos propiciar um planejamento eficaz dessas políticas públicas para este segmento da sociedade, e



resgatar a cidadania e a dignidade da pessoa com deficiência que é, muitas vezes tratada com cidadania de segunda categoria.

A Constituição prevê a igualdade material entre todos, assim sendo, é de responsabilidade do governo criar condições capazes de fazer com que as pessoas que enfrentam situações desiguais consigam atingir o sentimento de igualdade plena através de políticas de inclusão social. A Organização Mundial da Saúde (OMS) classifica deficiência.

"como uma diferença na organização estrutural, psicológica e fisiológica do organismo (exemplo: a ausência de um dos membros inferiores). A incapacidade" como sendo a consequência funcional da deficiência, de modo a não realização de tarefas do cotidiano. E, desvantagem "é o termo que diante dessas situações, mostra o despreparo da sociedade em relação à acessibilidade e à aceitação das necessidades especiais para que as pessoas com deficiência física alcancem um determinado desempenho social (BRASIL, 1993:20).

Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), existem no mundo aproximadamente 600 milhões de pessoas com alguma deficiência, e destas, 80% vivem em países em desenvolvimento. Estudos comprovam que é um grupo carente de escolarização, renda e fortemente estigmatizados, chegando a ser caracterizado até como violação dos direitos humanos universais (BERNARDES et al., 2009:34).

Há uma década, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), divulgou que no censo de 2000, utilizando nova abordagem conceitual e metodológica (CIF/percepção de funcionalidade), aproximadamente, 24,6 milhões de pessoas, ou 14,5% da população total, apresentaram algum tipo de incapacidade ou deficiência. Lembrando que, a proporção de pessoas com deficiência aumenta com a idade, de 4,3% nas crianças até 14 anos, passando para 54% do total das pessoas com mais de 65 anos. À SAPL - <http://www.sapl.caruaru.pe.leg.br> Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. medida que a expectativa de vida aumenta, surge um novo elenco de demandas para atender as necessidades específicas deste grupo (BRASIL, 2005:1).

Um dos grandes problemas na elaboração de políticas públicas é o desconhecimento de quem executa essa política sobre o perfil da população a qual ela se dirige. Nossa cidade não conhece seus cidadãos e cidadãs com deficiência de forma plena. Temos os registros do CadÚnico na concessão do BPC (Benefício de Prestação Continuada), através dos cadastros da Assistência Social no Município onde já atuei enquanto secretária, mas vi de perto a dificuldade de dialogar e conseguir informações da Saúde e Educação, quando o assunto era números e especificidade com relação às pessoas com deficiência atendidas pela rede. Muitos e muitas não têm benefícios socioassistenciais, estão fora da escola e até em áreas que não têm cobertura das políticas de atenção básica da saúde. Como construir políticas públicas de inclusão



eficazes e propícias e diminuir desigualdades e garantir direitos se não sabemos quem são, onde estão as pessoas com deficiência em nosso município?

Assim, é acreditar na sensibilidade dessa Casa Legislativa para o pronto acolhimento do presente projeto de Lei com sua respectiva aprovação, para que o mesmo possa se transformar em realidade e seu objeto possa ser ferramenta indispensável na construção da política pública para a pessoa com deficiência no âmbito do município de Caruaru”.

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a **emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõem as Comissões permanentes**, 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 ser utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno desta Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

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.

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.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalta-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa, não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

Desta feita, 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.

3. VÍCIO DE INICIATIVA – DISCRICIONARIEDADE DO PODER EXECUTIVO – ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E FUNCIONAL

O projeto de lei dispõe sobre o *Sistema Censo Inclusão e o Cadastro Inclusão para identificação do perfil socioeconômico das pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida no âmbito do Município de Caruaru e dá outras providências*.

Observa-se que a autora articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O tema da proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência se insere no âmbito da competência legislativa concorrente, conforme art. 24, inc. XIV¹ da CF/88. Desta forma,

¹ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

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



há espaço para que o Município legisle sobre o assunto, desde que seja evidenciado o interesse local na matéria proposta. Sendo assim, não há, na presente matéria, nenhum tipo de invasão quanto às competências privativas e exclusivas da União e dos Estados.

Situação diferente se manifesta ao analisar a presente matéria sob a ótica da separação de poderes. **Neste aspecto, convém destacar que cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger suas prioridades e decidir a execução das atividades governamentais.** Tais reservas de iniciativa estão previstas no artigo 61, §1º da Constituição Federal, art. 19, §1º da Constituição Estadual e artigo 36 da Lei Orgânica do Município. Ilustra-se:

Art. 61, § 1º, CF - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

[...]

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

[...]

Art. 19, §1º - É da competência privativa do Governador a iniciativa das leis que disponham sobre:

I - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

II - criação e extinção de cargos, funções, empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de despesa pública, no âmbito do Poder Executivo;

III - fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar. (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 4, de 22 de julho de 1994.)

IV - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar para a inatividade; (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 4, de 22 de julho de 1994.)

V - organização do Ministério Público, da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública;

VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública.

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;

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

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

IV - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

V - fixação ou aumento de remuneração de seus servidores, respeitado, em todos os seus termos, o princípio da isonomia de vencimentos previsto na Constituição Federal.

VI – Matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos. (Emenda Organizacional nº 09/2003)

Neste contexto, observa-se que a proposição ora analisada institui um programa de política pública e ainda detalha, de forma expressa, em seus arts. 4º e 5º atribuições para órgão da administração pública municipal, qual seja a Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos. *In verbis*:

Art. 4º: A coordenação do Programa ora criado ficará a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, a qual caberá:

I – adotar as providências necessárias para o seu desenvolvimento e acompanhamento;

II – reunir todos os cadastros realizados por via eletrônica através do CadÚnico, Secretaria de Saúde, Educação e entidades socioassistenciais;

III – atualizar semestralmente o Cadastro Inclusão, de acordo com o disposto no art. 2º desta Lei;

Art. 5º: Caberá à Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos estabelecer as diretrizes para a operacionalização do disposto nesta Lei;

Cabe essencialmente ao Poder Executivo deliberar a respeito da conveniência e da oportunidade da criação de programas, projetos e campanhas. Trata-se de atuação administrativa que é fundada em escolha política de gestão, sendo vedada intromissão de qualquer outro poder.

Ao Legislativo cabe a função de editar atos normativos de caráter geral e abstrato, devendo o Executivo gerir administrativamente o município, situação que envolve: planejar, dirigir, organizar e executar. A Prefeitura não pode legislar, assim como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura



a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. Assim, o referido projeto, embora louvável no seu objeto, contém vício de iniciativa, pois cria obrigações e invade a seara do Poder Executivo.

Neste sentido, a doutrina Nacional acrescenta:

“As regras de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo têm como corolário o princípio da separação dos poderes, que nada mais é do que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos.” (cf. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em “Do Processo Legislativo”, ed. Saraiva, pp. 111/112).

Cabe essencialmente à Administração Pública, instituir Sistema Censo Inclusão e o Cadastro Inclusão para identificação do perfil socioeconômico das pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida no âmbito do Município. Trata-se de atuação administrativa que é fundada em escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.

Cumprir recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que:

“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”. Sintetiza, ademais, que “todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário” (Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

Quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa, como ocorre no caso em exame, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do administrador público, violando o princípio da separação de poderes.

4. DA POSSIBILIDADE DE ANTEPROJETO DE LEI

Nessas diretrizes, se traz à baila a possibilidade de o Excelentíssimo Vereador fazer uma sugestão em forma de Anteprojeto de Lei ao Poder Executivo Municipal por meio de indicação a



fim de mostrar os fins e a viabilidade do Projeto de Lei que se coaduna com o interesse municipal, observe-se o disposto no art. 123, IV do Regimento Interno:

Art. 123 – As proposições referidas no artigo anterior versarão conforme as definições a seguir:

IV – requerimento: pedido de informação ou de providências administrativas; apelo às autoridades do Poder Executivo Municipal; inserção na ata ou nos anais da Casa de texto de documento ou pronunciamento; de voto de congratulações, aplausos, pesar e outras manifestações;

Nesse caso, dada à importância da matéria proposta, sugere-se que ao edil apresente requerimento junto ao Poder Executivo para sanar o vício que recai sobre a competência.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, por tudo quanto exposto, opina pela **inconstitucionalidade e ilegalidade** do projeto de **Lei nº 8.892/2021**.

É o parecer. À conclusão superior.

Caruaru, 13 de abril de 2021

JOSÉ FERREIRA DE LIMA NETTO
CONSULTOR JURÍDICO GERAL

CLAYTON SILVA BARBOSA
TÉCNICO LEGISLATIVO – MAT. 946-1

JAQUIELE BORGES DO NASCIMENTO
ESTAGIÁRIA DE DIREITO