

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROJETO DE LEI nº 8.806 de 2021

PROTOCOLO: 925/2021

DATA ENTRADA: 18 de Fevereiro de 2021

ASSUNTO: Dispõe sobre a obrigatoriedade de brinquedos adaptados para crianças portadoras de deficiência nos locais públicos.

EMENTA: Dispõe sobre a obrigatoriedade de brinquedos adaptados para crianças portadoras de deficiência nos locais públicos.

1. RELATÓRIO

Trata-se de PARECER JURÍDICO apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o Projeto de Lei nº 8.806/2021 de autoria da Vereadora Aline Nascimento, que dispõe sobre a obrigatoriedade de brinquedos adaptados para crianças portadoras de deficiência nos locais públicos.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade da resolução, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno. Ademais, considera o fato da competência desta Casa Legislativa em legislar sobre todas as matérias da competência do município.

Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do projeto de lei proposto pela edil. A proposição tem a seguinte justificativa apresentada *“objetivamos que todos os brinquedos, playgrounds” ou similares, instalados em áreas públicas, tenham brinquedos desenvolvidos, também, para crianças portadoras de necessidades especiais, permitindo não só a diversão, mas, sobretudo, a socialização, a integração, a interação e a troca de experiências entre essas crianças e as demais, o que propiciará a construção de um futuro mais justo em nossa sociedade, com base no respeito mútuo e na isonomia”*

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 compõe 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 serem 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 dessa 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, ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo seguida 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 especializadas ou 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. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por sua autora, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

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, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assuntos de interesse local. Neste contexto, legislar sobre acessibilidade não orbita na seara da União Federal e nem do ente estatal.

Desta forma, não resta outro reconhecimento senão a indicação da matéria como de competência municipal.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação nominal e por maioria simples, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno, c/c o art. 107, observe-se:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

(...)

§ 1º - Por maioria simples, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, **a Câmara deliberará sobre todas as matérias**, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.

Art. 107 – A Câmara Municipal somente deliberará com a presença da maioria absoluta de seus membros e adotará uma das seguintes formas de votação:

(...)

II – **nominal**, nas proposições de projeto de lei de autoria do Prefeito, da Mesa Diretora, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais, projetos de lei de iniciativa popular, projetos de emenda organizacional, nas verificações de votação simbólica, na apreciação de veto, por solicitação de qualquer vereador, nos processos de cassação de mandato, julgamento dos processos de apuração de responsabilidade e de falta de decoro parlamentar. (alterado pela Resolução nº 598/2017)

Por fim, sendo aprovado, a proposição é enviada para sanção ou veto do executivo.

5. DO MÉRITO

Compete a esta Consultoria Jurídica munir os insígnies vereadores e vereadoras de informações e estudos que apontem qual o caminho mais legal para conduzir o processo legislativo. A consultoria, com o nome indica, é consultiva, uma conselheira que – devido a sua expertise – demonstra a posição legal mais favorável, dentre tantas opções visíveis.

Analisando a proposição em questão, vê-se que seu objeto é fazer com que playgrounds, instalados em áreas públicas e em escolas, devem conter brinquedos adaptados para crianças com deficiência ou mobilidade reduzida.

É interessante notar que o projeto não provoca a implantação de playgrounds, mas somente determina que os que já existam devem ter brinquedos adaptados para esse público.

A posição exarada pela Consultoria Jurídica no Projeto nº 8.201/2019 – com objeto idêntico - **foi no sentido da inconstitucionalidade formal e material do mesmo**, necessitando a devida iniciativa do Poder Executivo. Essa posição encontrava arrimo jurisprudencial, eis o conteúdo:

TJ-SP - 22228910720178260000 SP 2222891-07.2017.8.26.0000 (TJ-SP)
Jurisprudência•Data de publicação: **08/03/2018** **ORGÃO ESPECIAL.**
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 7.579, DE 08 DE AGOSTO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS, **DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE INSTALAÇÃO DE BRINQUEDOS ADAPTADOS PARA CRIANÇAS COM DEFICIÊNCIA EM LOCAIS QUE ENUMERA** – ALEGAÇÃO DE AFRONTA AO ARTIGO 47, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL QUE ESTABELECE AS MATÉRIAS CUJA LEI DEVE SER DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO - ATO NORMATIVO, TAL COMO REDIGIDO, QUE INDUZ À INTERPRETAÇÃO DE QUE A NORMA SE IMPÕE AOS BENS E LOCAIS PÚBLICOS – ESCLARECIMENTO PRESTADO PELA CÂMARA DE QUE A NORMA SE DIRIGE APENAS AOS BENS E LOCAIS DE PROPRIEDADE PRIVADA – INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO CONFERIDA ÀS EXPRESSÕES "jardins", "parques", "clubes", "áreas de lazer", "áreas abertas ao público em geral", "praças" e "locais afins", previstas no caput, do artigo 1º e artigo 2º, da Lei nº 7.579/2017, **PARA QUE SE RESTRINJAM AOS BENS E LOCAIS DE PROPRIEDADE PRIVADA, EXCLUINDO-SE DE SUA ABRANGÊNCIA OS BENS E LOCAIS PÚBLICOS – AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA ESTE FIM.**

Posição compartilhada pelo TJMS

TJ-MS - Direta de Inconstitucionalidade ADI 14108936520178120000 MS 1410893-65.2017.8.12.0000 (TJ-MS). Órgão Julgador Órgão especial.
Jurisprudência•Data de publicação: **28/02/2018**
E M E N T A – MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – **LEI MUNICIPAL Nº 2.050/2017 (NAVIRAÍ-MS), QUE TORNA OBRIGATÓRIA A INSTALAÇÃO DE BRINQUEDOS ADAPTADOS PARA CRIANÇAS COM DEFICIÊNCIA, EM LOCAIS QUE ESPECIFICA, NO PRAZO DE 6 (SEIS) MESES,** SOB PENA DE RESPONSABILIDADE DO GESTOR POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – **LEI QUE NÃO INDICA A FONTE DE CUSTEIO E INTERFERE NO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA MUNICIPAL – VÍCIOS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL – PRESENÇA DOS REQUISITOS LEGAIS PARA SUSPENDER A EFICÁCIA DA NORMA –** LIMINAR DEFERIDA.
Estando presentes os requisitos indispensáveis à concessão da liminar (fumus

boni iuris e periculum in mora), em ação direta de inconstitucionalidade, em que se aponta a existência de falhas tanto no aspecto formal (vício de iniciativa), quanto no aspecto material (ausência de fonte de custeio das despesas e interferência no planejamento orçamentário e organização administrativa municipal), defere-se medida cautelar para obstar a eficácia de lei que torna obrigatória a instalação de **brinquedos adaptados** para crianças com deficiência, em locais que especifica, no exíguo prazo de 6 (seis) meses, sob pena de responsabilidade do gestor por improbidade administrativa.

Além de, como visto, a iniciativa de tais projetos inclinarem-se ao Poder Executivo, a **CRFB/88** especifica que compete a União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre a proteção e a integração das pessoas portadoras de deficiências.

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

(...)

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

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. [\(Vide Lei nº 13.874, de 2019\)](#)

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. [\(Vide Lei nº 13.874, de 2019\)](#)

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. [\(Vide Lei nº 13.874, de 2019\)](#)

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. [\(Vide Lei nº 13.874, de 2019\)](#)

Nesse sentido, a competência dos Estados é suplementar, cabendo à União a edição de normas gerais. Ou seja, sempre que a União já tiver editado norma geral a respeito do tema, aos Estados resta a suplementação para atender às peculiaridades regionais ou o preenchimento de lacunas existentes na lei Federal.

Continuando com o exposto, há lei federal que trata deste tema: **Lei nº 10.098, de 06 de Julho de 2015**, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências, que expressamente determina em seu **Art. 4º, parágrafo único**:

Art. 4º As vias públicas, os parques e os demais espaços de uso público existentes, assim como as respectivas instalações de serviços e mobiliários urbanos deverão ser adaptados, obedecendo-se ordem de prioridade que vise à maior eficiência das modificações, no sentido de promover mais ampla acessibilidade às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.

Parágrafo único. No mínimo 5% (cinco por cento) de cada brinquedo e equipamento de lazer existentes nos locais referidos no **caput** devem ser adaptados e identificados, tanto quanto tecnicamente possível, para possibilitar sua utilização **por pessoas com deficiência, inclusive visual, ou**

com mobilidade reduzida.
[2017](#) [\(Vigência\)](#)

[\(Redação dada pela Lei nº 13.443, de](#)

Por sua vez, há também em nível estadual proposição bastante semelhante, qual seja, **Lei Estadual 14.379/2011** – que dispõe sobre a instalação de equipamentos de Esporte e Lazer desenvolvidos para utilização de pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida em parques, praças e outros locais públicos – eis o teor da norma:

LEI Nº 14.379, DE 02 DE SETEMBRO DE 2011.

Dispõe sobre a instalação de equipamentos de Esporte e Lazer desenvolvidos para utilização de pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida em parques, praças e outros locais públicos.

Art. 1º Os convênios firmados após a publicação desta Lei entre o Estado de Pernambuco e os Municípios, destinados à construção e reformas de parques, praças e outros locais para a prática de esportes e lazer, deverão prever a implantação de academia ao ar livre com acessibilidade, de jardim sensorial e de outros equipamentos desenvolvidos para a utilização de pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida. (Redação alterada pelo art. 1º da [Lei nº 15.916, de 4 de novembro de 2016](#).)

Parágrafo único. Nos locais referidos no *caput*, ao menos um dos brinquedos e equipamentos de esporte ou lazer existentes deve ser adaptado e identificado, tanto quanto tecnicamente possível, para possibilitar sua utilização por pessoas com deficiência, inclusive visual ou com mobilidade reduzida, não podendo o percentual de brinquedos ou equipamentos nesta condição ser inferior a 10% (dez por cento) do total. (Redação alterada pelo art. 1º da [Lei nº 17.171, de 11 de março de 2021](#).)

Neste contexto, não se vislumbra interesse local a atrair a competência legislativa do município, nos termos do Art. 30, inciso I, supracitado. Ora, há norma geral tratando do tema e há norma estadual suplementando o objeto, afastando, deste modo, a competência do município em legislar sobre o tema, visto tratar-se de matéria concorrente.

Pelo legislador maior, e isso é interessante, a questão afeta a acessibilidade não é restrita somente à Caruaru-PE, mas constitui um assunto de interesse nacional. Neste prisma, o Ministro Gilmar Mendes, em obra própria, leciona acerca da competência legislativa dos municípios, *verbis*:

Uma parte das competências reservadas dos Municípios foi explicitamente enumerada pela CF, por exemplo, a de criar distritos (art. 29, IV) e a de

instituir guardas municipais para a proteção de seus bens, serviços e instalações (art. 144, § 8º). Outra parcela destas competências é implícita.

As competências implícitas decorrem da cláusula do art. 31, I, da CF, que atribui aos Municípios “legislar sobre assuntos de interesse local”, significando interesse predominantemente municipal, já que não há fato local que não repercuta, de alguma forma, igualmente, sobre as demais esferas da federação. **Consideram-se de interesse local as atividades, e a respectiva regulação legislativa, pertinentes a transportes coletivos municipais, coleta de lixo, ordenação do solo urbano, fiscalização das condições de higiene de bares e restaurantes, entre outras.**

[...]

Sobre os temas de interesse local, os Municípios dispõem de competência privativa. **Assim, é hostil à Constituição, por invadir competência municipal, a lei do Estado que venha a dispor sobre distância entre farmácias em cada cidade.**” (grifou-se)

Ante o exposto, a Lei Federal e o projeto possuem estrutura normativa idêntica. Tal fato demonstra que a necessidade de integração do deficiente físico é matéria de caráter nacional, não possuindo o projeto o condão de evidenciar o ineditismo e o interesse local desprotegido em face da Lei Nacional e das Leis Estaduais supracitadas.

6. DA EMENDA

Oferecida emenda autoral com fim de sanar formalidade.

7. CONCLUSÃO

Por todo exposto, é o presente parecer **não vinculante** para **opinar** em sentido **desfavorável à admissibilidade do Projeto de Projeto 8.806/21**, tendo por fundamento a legislação colacionada e a jurisprudência supracitada.

É o parecer, à superior consideração.

Câmara Municipal de Caruaru, 09 de Abril de 2021.

Anderson Mélo

OAB/PE 33.933



[Analista Legislativo – Esp. Direito] mat.
740-1
De acordo.

José Ferreira de Lima Netto.
Consultor Jurídico Geral