



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: **4884/2022**

DATA ENTRADA: 7 de Dezembro de 2022

PROJETO DE LEI nº **9.416/2022**

Ementa: Dispõe sobre o fornecimento de livros em braille para usuários de deficiência visual nas bibliotecas públicas do Município de Caruaru.

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o **Projeto de Lei nº 9.416**, de autoria do **Vereador Jorge Quintino**, que dispõe sobre o fornecimento de livros em braille para usuários de deficiência visual nas bibliotecas públicas do Município de Caruaru.

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.

Segundo justificativa anexa ao presente: *“O sistema de leitura tátil e escrita em braille é o mais completo, perfeito, seguro e eficiente meio de acesso à educação e informação pelos deficientes visuais. O braille permite que pessoas com cegueira ou baixa visão possam ler. O Braille é um sistema de leitura para cegos por meio do tato, criado pelo francês Louis Braille, que perdeu a visão aos 3 anos de idade. Braille apresentou a primeira versão do seu sistema de escrita e leitura com pontos em relevo, para a utilização do deficiente visual, em 1825. Sua escrita é baseada na combinação de 6 pontos, dispostos em duas colunas de 3 pontos, permitindo a formação de 63 caracteres diferentes que representam as letras do alfabeto, números, simbologia aritmética, fonética, musicografia e informática. O preconceito já é barreira suficiente para manter a pessoa com deficiência visual isolada da sociedade, com a falta de acesso à informação quase sempre essa*



pessoa é condenada a uma vida sem, ou com poucas perspectivas. É nosso papel reduzir essas limitações e oferecer oportunidades iguais a todos.

A aquisição de 10% de livros em Braille para bibliotecas públicas de Caruaru, a fim de atender às pessoas com deficiência visual, deve abranger o maior número de obras e autores possíveis, do mais variados gêneros literários garantindo à pessoa total autonomia à fruição da obra. "É um projeto de suma importância, uma vez que visa dar garantia às pessoas com deficiência visual de que vão chegar às bibliotecas, pesquisar e buscar o conhecimento." Esse projeto de lei poderá servir de exemplo para outros municípios, caso venha ser aprovado.

De acordo com o Censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), havia no Brasil mais de 32 milhões de pessoas com algum tipo de deficiência visual, sendo 6,5 milhões com deficiências severas.

Dados do IBGE em 2015 revelaram que 6,2% da população brasileira tem algum tipo de deficiência. A Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) considerou quatro tipos de deficiências: auditiva, visual, física e intelectual. O levantamento foi divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e feito em parceria com o Ministério da Saúde. Dentre os tipos de deficiência pesquisados, a visual é a mais representativa e atinge 3,6% dos brasileiros, sendo mais comum entre as pessoas com mais de 60 anos (11,5%). O grau intenso ou muito intenso da limitação impossibilita 16% dos deficientes visuais de realizarem atividades habituais como ir à escola, trabalhar e brincar. O Sul é a região do país com maior proporção de pessoas com deficiência visual (5,4%). A pesquisa mostra que 0,4% são deficientes visuais desde o nascimento e 6,6% usam algum recurso para auxiliar a locomoção, como bengala articulada ou cão guia. Menos de 5% do grupo frequentam serviços de reabilitação.

Os resultados evidenciam a necessidade de ações de educação voltadas para o respeito ao universo cultural destas pessoas, seja pelo tato, pela audição ou mais recentemente pelos recursos que o computador pode oferecer.

Levando-se em conta que a sociedade atual caracteriza-se pela busca da informação, do conhecimento, é dever do poder público trabalhar para facilitar a inclusão social de pessoas com deficiência visual, por meio de livros acessíveis. A produção de livros acessíveis permite às pessoas cegas e com visão subnormal acesso ao mundo do conhecimento e informação. Diante do exposto, rogo aos nobres vereadores que aprovem o presente projeto ”



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 e Vereadoras que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento Municipal.

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 desta Casa Legislativa dispõe sobre as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos:

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 das Comissões serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019).

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico legislativo** sobre as proposições em debate, sendo que o parecer escrito é exigido unicamente das comissões pertinentes permanentes ou temporárias.

A sistemática adotada ressalta-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo comum em 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 nem 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 resolução em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, 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 o autor 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.

Compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, tal competência provém da Constituição Federal, visto que os Municípios são dotados de autonomia legislativa, suplementando a legislação federal e Estadual, no que couber como deixa claro o art. 30 da Carta Magna, em verbis:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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



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

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação nominal é por dois terços, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno, verbis:

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.

(...)

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

5. MÉRITO

O projeto de lei dispõe sobre o fornecimento de livros em braille para usuários de deficiência visual nas bibliotecas públicas do Município de Caruaru.

Vale ressaltar que a iniciativa legislativa, e dotada de bons propósitos, levando em consideração a necessidade de proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência, no intuito de conceder uma condição de vida melhor para os mesmos, principalmente quando trata-se dos deficientes visuais, pois devido a essa deficiência não conseguem ter acesso a leitura.

Novamente, indubitável a boa-fé do edil em propor tal iniciativa. Isso demonstra uma clara preocupação com a sociedade ao qual está inserido e, ainda mais, com a função primordial de reconhecer os problemas sociais e buscar soluções. Contudo, a iniciativa legislativa, embora carregada de bons propósitos, **não encontra sustentação na Constituição Federal, pois invade a**



esfera do Poder Executivo, visto que a mesma não respeita os princípios da Administração Pública, tampouco as exigências do serviço público.

Uma proposição como esta envolve toda uma estrutura administrativa para fazer *jus* à nova frente de serviço a ser desenvolvida. Percebe-se, assim, a implantação de novas **atribuições e despesas para o Poder Executivo**. 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**. O Executivo não pode legislar em todas as matérias, 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, gera gastos e invade a seara do Poder Executivo.

Cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger as prioridades e decidir a execução das atividades governamentais. As iniciativas estão reservadas no artigo 61, §1º da Constituição Federal, art. 19, §1º da Constituição do Estado e artigo 36 da Lei Orgânica do Município.

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:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

(...)

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**;

(...)



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)

Quando o Poder Legislativo do Município edita lei a qual vá gerar atribuição e custos para o Executivo, como ocorre, no caso em exame, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do administrador público, violando o **princípio da separação de poderes**.

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).

Cumprindo 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).



Dessa forma, a presente Consultoria Jurídica indica pela ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto de Lei, haja vista, o **projeto é de competência do Poder Executivo**, adentrando a administração da coisa pública, gerando gastos ao erário público.

6. DAS EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares à proposição.

7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, pelos motivos supracitados, opina – **de modo não vinculante** - a Consultoria Jurídica Legislativa pela **ilegalidade do Projeto nº 9.416/2022**, por tratar de matéria competente ao Poder Executivo.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 16 de Janeiro de 2023.

EDILMA ALVES CORDEIRO

Consultora Jurídica Geral

ANDERSON MÉLO

OAB-PE 33.933D

|Analista Legislativo – Esp. Direito| Mat. 740-1



RUANA KARINA

Estagiária de Direito – CJL