

Câmara de Vereadores de Ouro Preto

CUIDANDO DO NOSSO MAIOR PATRIMÔNIO: AS PESSOAS



Assessoria Jurídica
Câmara Municipal de Ouro Preto

PARECER PRÉVIO PROCESSO LEGISLATIVO N.º 36/2021

EMENTA: PROJETO DE LEI ORDINÁRIA. OBRIGA A PREFEITURA A REALIZAR OBRAS EM LOGRADOUROS E PRÉDIOS PÚBLICOS. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DA UNIÃO E ESTADOS. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR MUNICIPAL. NORMA DE EFEITOS CONCRETOS. VÍCIO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DAS FUNÇÕES. INCONSTITUCIONALIDADE. CRIAÇÃO DE DESPESAS. FALTA DE IMPACTO FINANCEIRO.

RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei Ordinária nº 310/2021, apresentado pela vereadora Lílian França, que obriga a Prefeitura Municipal de Ouro Preto a possibilitar o acesso às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida em todos os espaços públicos, além de prédios públicos próprios e alugados onde funcionem órgãos da Administração Direta e Indireta.

ANÁLISE

Objeto

O projeto de lei aborda matéria relacionada à saúde e à assistência social, dispondo sobre a acessibilidade de pessoas com deficiência.

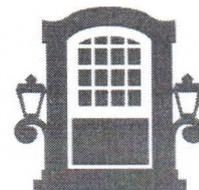
Competência

A Constituição da República institui um regime político de repartição de poderes entre entes federais, com atribuição de competências específicas, de natureza administrativa e legislativa.



Câmara de Vereadores de Ouro Preto

CUIDANDO DO NOSSO MAIOR PATRIMÔNIO: AS PESSOAS



Dentre as competências administrativas, o art. 23 da CR dispõe ser comum à União, Estados e Municípios cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência.

Noutro giro, o art. 24. atribui à União de forma concorrente com os Estados legislar sobre a proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência.

Portanto, segundo as disposições constitucionais, o município detém competências de natureza administrativa, restando-lhe apenas a competência legislativa suplementar prevista no art. 30, a qual depende da demonstração do interesse local peculiar.

Para além dos aspectos formais de competência dos entes federativos, sob o aspecto material de reconhecimento de direitos, a Constituição inclui nos objetivos da seguridade e assistência social a reabilitação da pessoa com deficiência por meio da integração à vida comunitária, incluindo a eliminação de obstáculos físicos à mobilidade e acesso aos espaços da vida pública (arts. 203 e 244 da CR).

O art. 244. prescreve que a lei disporá sobre a adaptação dos logradouros, dos edifícios de uso público e dos veículos de transporte coletivo atualmente existentes a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência. Nesse caso, lei federal.

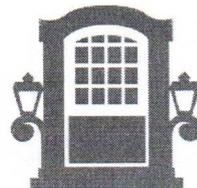
Portanto, o Município não pode inovar em termos de acessibilidade, especialmente no que toca a realização de obras em vias e prédios públicos.

Por fim, é importante destacar que a matéria foi normatizada pela Lei Federal nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, 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. A existência da lei federal impõe a demonstração do caráter suplementar do projeto e sua relação com um peculiar interesse local. Todavia, o projeto de lei não suplementa a norma federal, ao revés, apresenta proposições de natureza concreta para sua implementação, repetindo o seu próprio teor e ultrapassando a função legislativa.



Câmara de Vereadores de Ouro Preto

CUIDANDO DO NOSSO MAIOR PATRIMÔNIO: AS PESSOAS



Iniciativa

O Supremo Tribunal Federal há tempos firmou a tese de que a limitação da iniciativa parlamentar está prevista em numerus clausus no art. 61 da Constituição da República, restringindo-se às matérias relativas ao funcionamento da administração pública, ao regime de seus servidores e à estrutura de seus órgãos. [ADI 3.394, rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008.]

Ademais, no Leading Case ARE 878911, Tema 917 - Repercussão Geral -, o mesmo STF decidiu que "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)." [ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016, P, DJE de 11-10-2016, Tema 917.]

É preciso, porém, acrescentar que a própria função legislativa possui características intrínsecas que devem ser observadas.

Com efeito, as leis são atos normativos dotados de abstração e generalidade. Conquanto haja espécies de atos administrativos que se revestem sob a forma legal, esses atos são excepcionais e normalmente vinculados a determinações da própria Constituição ou da legislação orgânica dos municípios, como no caso das leis orçamentárias, das leis meramente autorizativas, dentre outras.

Não pode, de fato, o Poder Legislativo pretender praticar atos específicos da administração pública por intermédio de leis em sentido exclusivamente formal.

Nesses termos, segue julgado do Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

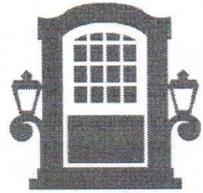
EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL QUE A TÍTULO DE ESTABELECEER NORMAS GERAIS PARA A ACESSIBILIDADE DAS PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA OU COM MOBILIDADE REDUZIDA, EM VERDADE, DETERMINA VASTA GAMA DE PROVIDÊNCIAS DE CARÁTER ADMINISTRATIVO E DE GESTÃO À CARGO DA MUNICIPALIDADE – LEI DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – AUSÊNCIA DE PRÉVIA PREVISÃO EM LEI ORÇAMENTÁRIA PARA CUSTEIO DAS DETERMINAÇÕES, OBRAS E SERVIÇOS ESTABELECIDOS NA LEI MUNICIPAL – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO ORÇAMENTÁRIO – INCONSTITUCIONALIDADE – PROCEDÊNCIA.



Ouro Preto

Câmara de Vereadores de Ouro Preto

CUIDANDO DO NOSSO MAIOR PATRIMÔNIO: AS PESSOAS



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.0000.08.483098-3/000 –
COMARCA DE POUSO ALEGRE – REQUERENTE(S): PREFEITO MUNICIPAL
DE POUSO ALEGRE – REQUERIDO(A)(S): CAMARA MUNICIPAL DE POUSO
ALEGRE – RELATOR: EXMO. SR. DES. BRANDÃO TEIXEIRA

ACÓRDÃO

Vistos etc., acorda a CORTE SUPERIOR do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, sob a Presidência do Desembargador CARREIRA MACHADO, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, EM JULGAR PROCEDENTE, POR MAIORIA. ABSTIVERAM-SE DE VOTAR OS DES. PAULO CÉZAR DIAS, EDGARD PENNA AMORIM E JOSÉ AFFONSO DA COSTA CÔRTEZ.

(AÇÃO DIRETA INCONST Nº 1.0000.08.483098-3/000 – COMARCA DE POUSO ALEGRE – REQUERENTE(S): PREFEITO MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE – REQUERIDO(A)(S): CAMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE – RELATOR: EXMO. SR. DES. BRANDÃO TEIXEIRA)

Destaca-se do voto do Relator o seguinte excerto:

Sob exame, autos de AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, com pedido de liminar, ajuizada pelo Exmo. Sr. PREFEITO MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE contestando a validade da lei municipal nº 4.728, de 26 de agosto de 2008 que estabeleceu normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, mediante a supressão de barreiras e de obstáculos nas vias e espaços públicos, no mobiliário urbano, na construção e reforma de edifícios e nos meios de transporte e de comunicação (artigo 1º).

(...)

Não há, portanto, incompetência do legislativo municipal para iniciativa de leis que estabeleçam regras gerais e abstratas sobre os serviços públicos a serem prestados em âmbito municipal. O que não pode fazer o legislativo municipal é, autonomamente, propor e criar normas de efeito concreto, verdadeiros atos administrativos de gestão da coisa pública, que dirigem a atuação política do administrador público, alocando recursos, determinando a feitura de obras ou a forma de prestação de serviços públicos. Estas são disposições típicas de atos administrativos que, de forma atípica, podem ou devem (como é o caso das leis orçamentárias) ganhar contornos formais de lei, desde que sua iniciativa seja do chefe do poder executivo, que é quem, em última análise, tem a competência para administração da coisa pública.

Convém destacar que, embora a decisão, em parte, possua fundamentação desalinhada à tese fixada pelo STF no julgamento do tema de repercussão geral nº 917 – ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016, P, DJE de 11-10-2016 –, por incluir nas razões de decidir o fato da criação de despesas sem correspondência



Ouro Preto

Câmara de Vereadores de Ouro Preto

CUIDANDO DO NOSSO MAIOR PATRIMÔNIO: AS PESSOAS



orçamentária, o voto do Relator destaca a violação aos princípios da separação das funções quando a proposta normativa se caracteriza como ato administrativo ou lei de efeitos concretos, determinando escolhas de natureza eminentemente executiva.

De fato, o Poder Legislativo não pode, sob o argumento de legislar, determinar a realização de obras. Tal decisão política está circunscrita à esfera administrativa.

Dessa forma, embora o projeto de lei reitere disposições normativas da legislação federal, ao estabelecer norma de caráter cogente, obrigando a Prefeitura Municipal a realizar obras em prazo determinado, está-se diante de um ato material de gestão, violando os limites constitucionais impostos à função legislativa.

Preexistência de normas

- Lei Federal nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, 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.
- Lei Federal nº 13.146, de 6 de julho de 2015, que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

Tipologia da norma

A matéria não exige quorum qualificado ou procedimento legislativo especial, podendo ser objeto de legislação ordinária.

Técnica legislativa

O projeto está articulado em artigos e parágrafo único, com redação clara e organizado de forma lógica, atendendo às regras e princípios da técnica legislativa.

Impacto Orçamentário e Financeiro(ART. 113 ADCT):

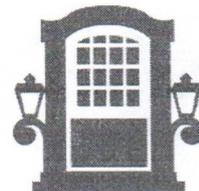
De acordo com o Art. 113 do ADCT “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”

Conforme decisão do STF, o art. 113 do ADCT é de observância obrigatória para todos os entes políticos:



Câmara de Vereadores de Ouro Preto

CUIDANDO DO NOSSO MAIOR PATRIMÔNIO: AS PESSOAS



A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos. [ADI 5.816, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 5-11-2019, P, DJE de 26-11-2019.]

O Projeto de Lei nº 310/2021 ao impor a realização de obras cria despesas, exigindo a estimativa de impacto orçamentário financeiro.

CONCLUSÃO

A Assessoria Jurídica opina pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº310/2021, por afronta ao princípio da separação das funções e violação ao art. 113 do ADCT.

Ouro Preto, 01 de junho de 2021

Gustavo Alessandro Cardoso
Assessor Jurídico
OAB/MG 91.381

Elisa de Castro Ibraim
Advogada da CMOP
OAB/MG 178.650

Marco Antônio Nicolato Medircio
Assessor Jurídico
OAB/MG 100.082