

**PARECER JURÍDICO Nº PJ-011/2016 AO(s) DOCUMENTO(s) PLL-003/2016
CONFORME PROCESSO-146/2016**

Dados do Protocolo

Protocolado em: 12/04/2016 09:08:23

Protocolado por: Débora Geib

**Parecer Jurídico de Inviabilidade do
projeto de lei nº. 003-2016, de
iniciativa legislativa**

Senhor Presidente:
Senhores Vereadores:

Na Justificativa verifica-se que a Vereadora Manu Caliarí, autora da proposição, requer autorização legislativa para aprovação da proposição que visa o livre acesso das pessoas que possuem limitação sensorial aos cinemas com filmes nacionais e às peças teatrais e eventos públicos em âmbito do Município de Gramado. Informam que esses cidadãos se sentem excluídos, uma vez que não tem acesso ao lazer, inclusive a comunicação. A iniciativa busca alcançar o total acesso ao lazer, como parte da cidadania, haja vista que Gramado é referência em eventos culturais.

Na oportunidade meu parecer jurídico foi no seguinte sentido:

No caso do projeto de lei, em análise, verifica-se a previsão de que o Município contrate profissionais para trabalhar como intérpretes para a Língua Brasileira de Sinais, em filmes nacionais, peças teatrais e eventos públicos, assim como legenda em filmes nacionais, no âmbito do Município de Gramado.

A contratação de pessoal, a execução de serviços públicos e a organização do quadro de cargos da administração pública municipal são matérias colocadas sob a responsabilidade do prefeito, conforme os incisos III e VI do art. 60 da Lei Orgânica Municipal, onde consta ser da competência privativa do Prefeito iniciar o processo legislativo em matérias que se relacionem com a organização e o funcionamento da administração municipal.

Na hipótese do presente projeto de lei, a iniciativa de sua apresentação é de parlamentar, o que lhe confere uma inconstitucionalidade formal. Como opção em função da origem, a nobre Vereadora poderia apresentar a proposição na forma de Pedido de Providências com cópia do projeto de lei anexa ao executivo municipal.

Ainda destaca-se que a Lei Federal nº. 13.146, de 06 de julho de 2015 que trata do Estatuto da Pessoa com Deficiência já dispõe que deve o Poder Público promover a participação da pessoa com deficiência em atividades artísticas, intelectuais, culturais, esportivas e recreativas.

Primeiramente é necessário mencionar que o conteúdo da proposição e a

repercussão na matéria nele tratada são de essencial importância, o que a presente análise jurídica de forma alguma pretende desconstituir.

Em segundo o artigo 2º., do projeto de lei, quando diz que os eventos públicos municipais, poderão contar com a presença de intérprete da Língua Brasileira de Sinais - Libras, do meu ponto de vista não esta atribuindo obrigação nenhuma ao Poder Público.

Assim, acredito que quando o IGAM dispõe em suas considerações que se verifica a previsão de que o Município contrate profissionais, sendo esta competência privativa do chefe do poder Executivo e provocando problemas na iniciativa de apresentação, não se refere que é obrigação e sim que, acaso, este profissional não seja contratado nos eventos municipais a lei restaria sem aplicabilidade, o que automaticamente nos leva a crer da necessidade deste profissional para que reste assegurado o acesso ao lazer para estas pessoas com limitação sensorial.

Diante do acima informado, opino pela inviabilidade técnica da proposição, sugerindo, apenas, a Vereadora que diante da importância desta matéria, apresente ao executivo municipal, na forma propiciada por nosso Regimento Interno. No entanto, como já informado anteriormente, cabe exclusivamente aos vereadores a análise de mérito.

Como forma de confirmar a orientação anteriormente apresentada em relação a projeto de lei apresentado em 2015 pela mesma autora, solicitei novo posicionamento ao IGAM, órgão que nos faculta assessoria que assim dispôs:

1-) Preliminarmente, esclareça-se que não se deixa de verificar no projeto de lei em análise alguma exacerbação da competência municipal para legislar, pois a obrigatoriedade da presença de um intérprete da Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS) em exposições de filmes, peças teatrais e outros eventos no Município, transborda do que se entende por competência municipal, que se limita ao interesse local, passando a interferir na própria liberdade de exercício das atividades econômicas.

Tenha-se em mente o seguinte: quando um particular contrata a exibição de espetáculos artísticos, a partir daí se estabelece uma relação de consumo com o intermediário desse serviço, o organizador do evento.

Ocorre que esta matéria não é competência do Município, pois se refere a direito econômico e das relações de consumo. Matérias como esta não se encontram inseridas nas competências legislativas conferidas aos Municípios, uma vez que a Constituição Federal assim dispõe:

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

I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
(...)

V – produção e consumo; (...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.”

Ou seja, observa-se que tais matérias são de competência concorrente, mas estendida apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal, e não aos Municípios, conforme dispõe o art. 24 da Constituição Federal, acima transcrito.

2-) Nessa seara, aliás, a União tem primazia, consoante o magistério de José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo, 26ª ed., São Paulo, Malheiros, 2006., p.481:

“ Quanto à extensão, ou seja, quanto à participação de uma ou mais entidades na esfera da normatividade ou da realização material, vimos que a competência se distingue em: (...)

(d) concorrente, cujo conceito compreende dois elementos:

d.1) possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa;

(d.2) primazia da União no que tange à fixação de normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas (art. 24, §§ 1º ao 4º).”

Desse modo, para propor lei no Município sobre esta matéria, deve-se observar, consoante o disposto na Constituição Federal, que se trata de competência legislativa concorrente apenas entre União, Estados e Distrito Federal, razão **pela qual falece competência ao Município para dispor sobre a matéria.**

Ao pretender obrigar os organizadores de eventos a disponibilizar um intérprete de LIBRAS, se constata que o Estado (não o Estado-membro da Federação, mas o Estado enquanto “Poder Público”) está a intervir na forma de prestação do serviço de uma atividade privada e que já cumpre determinados requisitos legais para funcionar, como alvará de localização e funcionamento, pagamento de impostos e taxas, entre outros. Com efeito, veja-se o que dispõe a Constituição Federal:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união

indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (...)"

" Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...)

IV - livre concorrência; (...)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei."

3-) Feitos esses esclarecimentos preliminares, com relação à obrigatoriedade da presença de um intérprete da LIBRAS em eventos contratados ou promovidos pelo próprio Município, examine-se a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, José Afonso da Silva, Manual do Vereador, São Paulo, Malheiros, 1997, p.107, ensina o seguinte:

"A iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante apresentação de projetos de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme se queira regular a matéria dependente de um desses atos. A iniciativa, portanto, é a fase que deflagra o processo legislativo e o seu exercício depende fundamentalmente de delegação legislativa. Assim, a iniciativa pode ser vinculada, privativa ou concorrente."

4-) Com efeito, verifica-se que, em essência, o projeto de lei nº 3, de 2016, enviado para análise, revela a função de dispor sobre a organização dos serviços públicos do Município, além de impor expressamente obrigações ao Poder Executivo, a exemplo do art. 2º.

5-) Ocorre que, a partir da execução das referidas ações, especialmente no que se refere à execução da política municipal de atenção às pessoas com deficiência, e seus serviços pelo Município, se delinea a competência do Executivo para dispor sobre esta matéria.

Neste sentido, veja-se a Lei Orgânica Municipal:

"Art. 60. Compete privativamente ao prefeito: (...)

VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal na forma da lei; (grifou-se) (...)

X - planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;"

6-) Outrossim, em que pese o mérito da proposição no âmbito do Legislativo Municipal, esclareça-se que na competência constitucionalmente delegada aos Municípios para dispor sobre a matéria em análise, o exercício de

tal autonomia se dá mediante os limites da independência e harmonia entre os Poderes, consoante postulado na Constituição Federal e reproduzido pelos demais entes federativos:

- Constituição Federal: Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

- Constituição do Estado do Rio Grande do Sul: Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

- Lei Orgânica do Município de Gramado: São poderes do Município, independentes, o Legislativo e o Executivo. § 1º É vedada a delegação de atribuições entre os poderes. § 2º O cidadão investido na função de um deles não pode exercer a de outro, salvo nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Parte-se do princípio de que a independência não pressupõe ingerência nos assuntos internos de um Poder pelo outro.

Nessa linha de pensamento no sentido de concessão de algum benefício para pessoas com deficiência em situações diversas, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS) orienta-se nesse sentido, a exemplo das ementas a seguir transcritas, aplicáveis no que couberem ao caso em análise:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ARROIO GRANDE. LEI MUNICIPAL AUTORIZATIVA DISPONDO ACERCA DA INSTALAÇÃO DE BRINQUEDOS ACESSÍVEIS EM PRAÇAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS COM DEFICIÊNCIA OU MOBILIDADE REDUZIDA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. 1. A Lei-Arroio Grande nº 2.781/14 padece de vício formal na medida em que o Poder Legislativo Municipal invadiu a seara de competência do Poder Executivo Municipal, pois afronta dispositivos constitucionais que alcançam ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para editar leis que disponham sobre as atribuições da administração municipal. 2. Inconstitucionalidade declarada com efeitos ex tunc, uma vez que a legislação em comento colide frontalmente com a CE e CF-88, devendo ser retirada do ordenamento jurídico municipal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70062081419, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em 01/12/2015)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. TRANSPORTE ESCOLAR. DETERMINAÇÃO DE ESPAÇO PARA PORTADOR DE DEFICIÊNCIA FÍSICA E SEU EQUIPAMENTO AUXILIAR. É inconstitucional a Lei Municipal nº 1.170/2004, de iniciativa do Poder Legislativo, que determina seja disponibilizado espaço especial para portador de deficiência física e seu

equipamento auxiliar (cadeira de rodas), no transporte escolar do Município de Novo Hamburgo. Tudo, por vício de origem e, assim, com afronta aos artigos 10 e 82, VII, da Constituição Estadual, uma vez dispondo sobre atribuições da Administração Pública, ferindo a harmonia e independência dos Poderes e atropelando a iniciativa privativa do Executivo. Ação julgada procedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70010716231, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leo Lima, Julgado em 23/05/2005)

Destarte, infere-se ilegítima a iniciativa do Legislativo para a iniciativa do projeto de lei em exame, fato que obsta demais análises.

Diante do exposto, concluo pela inviabilidade jurídica do projeto de lei nº 3, de 2016, tendo em vista não só sua inconstitucionalidade pela exacerbação da competência do Município em legislar sobre direito econômico, mas também o vício para a iniciativa da proposição e, além disso, a tentativa de atribuir funções de um Poder sobre outro, ofendendo o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, as disposições constitucionais e a orientação jurisprudencial. No entanto, repasso a Comissão de Constituição, Justiça e Redação para a devida análise e se assim entenderem ao Plenário para a verificação de mérito da proposição.

Atenciosamente,

Paula Schaumlöffel
Procuradora Geral