

PARECER JURÍDICO

Parecer Jurídico nº 47/2024 – CSL

Projeto de Lei Ordinária nº 90/2024

Processo Legislativo nº 166/2024

Autor: Vereador Fernando Henrique Pereira da Silva

EMENTA: PROJETO DE LEI QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DE ESCOLAS BILÍNGUES EM LÍNGUA BRASILEIRA DE SINAIS – LIBRAS – E LÍNGUA PORTUGUESA ESCRITA NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DA CIDADE DE MARABÁ. 1. Competência do Município para suplementar a legislação federal e estadual que disponha sobre educação, ensino e proteção e integração social das pessoas surdas. 2. Inexistência de vício de iniciativa. 3. Norma de origem parlamentar que não cria ou altera atribuições de órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo Municipal, mas apenas dispõe sobre a implementação de ações destinadas a efetivar encargo inerente ao Poder Público visando à concretização de direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988 (direito à educação). 4. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. 5. Parecer opinativo pela constitucionalidade, legalidade e viabilidade técnica do projeto.

1. RELATÓRIO

O Projeto de Lei de nº 90/2024 foi apresentado à Câmara Municipal pelo vereador Fernando Henrique Pereira da Silva no intuito de dispor sobre a criação de escolas bilíngues em língua brasileira de sinais – LIBRAS – e língua portuguesa escrita na rede municipal de ensino do município de Marabá.

A proposição legislativa foi encaminhada ao Departamento jurídico para análise nos termos do art. 70, §3.º, do RICMM.

Em sua justificativa a autor afirma que o projeto visa garantir o acesso dos surdos às duas línguas no contexto escolar, isto é, Libras, que deve ser introduzida como primeira língua e português escrito como segunda língua.

O autor juntou aos autos o Projeto de Lei e sua justificativa por escrito, devidamente assinados.

É o relatório.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA DO PROJETO

Cumpre inicialmente destacar que, o controle prévio de constitucionalidade realizado por este Departamento Jurídico nos termos de sua competência legal, restringe-se à apreciação da **legalidade** e da **constitucionalidade** da proposição legislativa sob quatro aspectos, quais sejam: 1) se o Município possui competência constitucional para legislar sobre a matéria; 2) se foram observadas as regras de iniciativa para deflagração do processo legislativo inovador; 3) se o projeto apresentado viola regras ou princípios da Constituição Federal de 1988 ou da Lei Orgânica Municipal; 4) se a propositura atende aos aspectos formais de técnica legislativa.

Registra-se ainda que, o presente parecer possui caráter apenas **opinativo**, não produzindo nenhum efeito vinculante em relação às decisões de caráter político que deverão ser tomadas pelas Comissões permanentes e pelo plenário da Câmara Municipal de Marabá.

Feitos estes apontamentos, passa-se a analisar os aspectos constitucionais e legais da proposição legislativa.

2.1 DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL

O primeiro ponto a ser analisado diz respeito à competência do Município para legislar sobre a matéria objeto da proposição legislativa em análise. Vejamos.

No caso em análise, a matéria normativa constante do Projeto de Lei Ordinária nº 90/2024, visa dispor sobre a criação de escolas bilíngues em Língua Brasileira de Sinais e língua portuguesa. Trata-se, portanto, de matéria normativa voltada à proteção e integração social das pessoas com deficiência, bem como à efetivação do direito social à educação.

Com relação à competência legislativa dos Municípios, é cediço que a Constituição Federal de 1988 deferiu-lhes o poder de legislar sobre a sua auto-organização e sobre assuntos de interesse local, **bem como o poder de suplementar a legislação federal e estadual no que couber**, conforme prevê o artigo 30, inciso II, da CF/88. Veja-se:

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

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

Verifica-se, dessa forma, que o presente Projeto de Lei promove verdadeira suplementação da legislação federal (Leis nº 13.146/2015 e nº 9.394/1996), vez que objetiva instituir no âmbito do Município de Marabá medidas locais destinadas a assegurar sistema educacional ainda mais inclusivo em todos os níveis e modalidades aos alunos surdos.

Deste modo, a matéria objeto da proposta legislativa em análise se insere efetivamente no âmbito da competência legislativa municipal, nos moldes do artigo 30, inciso II, da Constituição Federal de 1988:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

O PL está de acordo com a competência que o município possui para legislar, uma vez que não visa legislar sobre nenhum dos temas de competência privativa da União, mas tão somente sobre instituição de políticas públicas para o município.

2.2 DA INICIATIVA DO PROJETO

Quanto à iniciativa para deflagração do processo legislativo, o artigo 168 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá estabelece o rol daqueles que estão legalmente autorizados a iniciar o processo legislativo inovador, vejamos:

Art. 168. A **iniciativa de projetos** compete:

(...)

II - os de lei ordinária:

a) ao Prefeito Municipal;

b) a qualquer vereador

No presente caso, não há qualquer matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, estando o critério da iniciativa em consonância com os ditames constitucionais, uma vez que a iniciativa do presente PL partiu de parlamentar.

É importante ressaltar que o Poder Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que refere à constitucionalidade de projetos de lei de iniciativa parlamentar que versem sobre a criação de programas ou políticas públicas destinadas à concretização de direitos sociais previstos na CF/88, desde que tais projetos não invadam a esfera administrativa, por meio da criação de órgãos ou de novas atribuições a órgãos públicos já existentes.

Neste sentido, seguem precedentes jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal (STF) **nos quais houve o reconhecimento da constitucionalidade de normas de origem parlamentar que dispuseram sobre a criação de políticas públicas, incrementando ou concretizando direitos fundamentais já previstos no texto constitucional**. Confira-se abaixo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI 1.597/2011, DO ESTADO DO AMAPÁ. **CRIAÇÃO DA CASA DE APOIO AOS ESTUDANTES E PROFESSORES PROVENIENTES DO INTERIOR DO ESTADO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.** Ação direta julgada improcedente. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. **2. Não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição.** Precedentes. 3. Ação direta julgada improcedente. (ADI nº 4.723/AP, Relator Ministro Edson Fachin, julgado em 22/06/2020, publicado em 08/07/2020).

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. Ação direta de inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça. **CRIAÇÃO DO PROGRAMA CRECHE SOLIDÁRIA.** INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. **1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria.** Precedentes. **2. Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição.** Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE nº 1.282.228-

AgR/RJ, Relator Ministro Edson Fachin, julgado em 15/12/2020, publicado em 18/12/2020).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 9.385/2021, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE INSERIU O INCISO XII NO ART. 19 DA LEI 4.528/2005, PARA GARANTIR A RESERVA DE VAGAS EM ESCOLA PARA IRMÃOS QUE FREQUENTEM A MESMA ETAPA OU CICLO ESCOLAR. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 2º; 61, § 1º, II, E; E 84, VI, A, DA CF. NÃO OCORRÊNCIA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. I - O Plenário do Supremo Tribunal Federal já deliberou que “norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria”, assim como “não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição”. (ADI 4.723/AP, Rel. Min. Edson Fachin) II - **Ao garantir a reserva de vaga para irmãos, sem influenciar no funcionamento de órgãos, alterar o regime jurídico de servidores, estabelecer regramento procedimental sobre matrículas ou proibir o gestor de implementar estratégias por ele idealizadas, a norma editada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro não subtraiu do Chefe do Poder Executivo a iniciativa que lhe é reservada pelos artigos 61, § 1º, II, e; e 84, VI, a, ambos do Texto Constitucional, de observância obrigatória pelos Estados-membros. III - A norma impugnada não representa inovação legislativa, já que o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei 8.069/1990), marco legal dos direitos das crianças e dos adolescentes, já contempla, em seu artigo 53, V, dispositivo com conteúdo semelhante. IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI nº 7149, Ministro Relator Ricardo Lewandowski, julgado em 26/09/2022, publicado em 05/10/2022).**

Como se observa, o entendimento que vem se firmando com os precedentes jurisprudenciais mais recentes da Suprema Corte do país, aponta no sentido da possibilidade de normas de origem parlamentar instituírem políticas públicas, desde que estas normas não criem ou alterem órgãos públicos, e objetivem tão somente regulamentar encargos inerentes ao Poder Público voltados à concretização de direitos sociais já previstos na Carta Magna de 1988.

Na visão desta parecerista, o Projeto de Lei ora analisado visa tão somente instituir política pública destinada à concretização de direito social previsto expressamente no texto constitucional, qual seja, **direito à educação das pessoas com**

deficiência, o que não se confunde com matéria normativa afeta à organização ou ao funcionamento da Administração Pública do Município de Marabá.

Isto porque, pela simples leitura do presente Projeto de Lei, é possível constatar que o Autor da proposta não pretende promover qualquer ingerência ou alteração nas atribuições legais das Secretarias ou dos órgãos administrativos do Município de Marabá, preservando a autonomia do Chefe do Poder Executivo para regulamentar a aplicação da Lei como melhor aprouver à Administração Pública (artigo 84, inciso IV, da CF/88).

Além disso, o Projeto de Lei em análise estabelece apenas disposições **genéricas e abstratas** relacionadas a escolas bilíngues da rede municipal de ensino, não estabelecendo qualquer interferência nas atribuições das Secretarias e demais órgãos vinculados ao Poder Executivo Municipal.

2.3 DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Visto o projeto de lei e feita a sua análise jurídica, não verificamos nenhuma incompatibilidade com a Constituição Federal de 1988, tampouco com a legislação infraconstitucional.

Como visto, a proposta legislativa em apreciação objetiva concretizar o direito constitucional à educação inclusiva das pessoas surdas, estando em harmonia com as disposições constitucionais previstas no artigo 205, 206 e 208 CF/88. Veja-se:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

Art. 208. **O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:**

(...)

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; (grifos nossos).

Além disso, é certo que este dever constitucional incumbe a todos os entes federativos, na medida em que a Constituição Federal de 1988 preceitua em seu artigo 23, inciso II, competir à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios proporcionar os meios de acesso à educação, bem como a proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência. Confira-se:

Art. 23. É da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios**:

(...)

II - cuidar da saúde e assistência pública, **da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência**;

(...)

V - **proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação**;

Dessa forma, sob o ponto de vista material, verifica-se que o Projeto de Lei em análise se encontra em perfeita harmonia com as disposições constitucionais que disciplinam a matéria, não incorrendo, portanto, em vício de inconstitucionalidade material ou de ilegalidade.

2.4 DOS ASPECTOS FORMAIS DA PROPOSIÇÃO

De acordo com o Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá, o autor do projeto deve observar e cumprir os aspectos formais previstos no artigo 167 do Regimento Interno.

O Projeto em apreciação atende aos requisitos dispostos no artigo 167 do Regimento Interno, pois apresenta ementa clara e objetiva, o pedido apresenta assinatura e justificativa da medida por escrito, numera seus artigos ordinal e cardinalmente de acordo com o ditame, e não há contradições entre seus artigos.

a. DAS COMISSÕES PERMANENTES

Recomendamos à Comissão de Justiça, Legislação e Redação que encaminhe os autos para as seguintes comissões:

- 1) Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor, dos Direitos da Infância e Juventude, de Defesa dos Direitos da Mulher e do Idoso, com base no art. 57, VI, do RICMM, para emissão de parecer;

- 2) Comissão de Educação, Cultura e Desporto, por se tratar de datas comemorativas, com base no art. 54, I, .

b. DO QUÓRUM NECESSÁRIO PARA APROVAÇÃO DO PROJETO

Registra-se, por fim, por se tratar de projeto de lei ordinária, a aprovação da propositura dependerá de voto favorável **da maioria simples**, presente a maioria absoluta dos membros da Câmara de acordo com o art. 219, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, não se verifica a existência de vícios de inconstitucionalidade ou de ilegalidade que maculem ou impeçam o regular trâmite do processo legislativo em análise, portanto, recomenda-se à Comissão de Justiça, Legislação e Redação a emissão de parecer pelo prosseguimento do feito.

Recomenda-se o encaminhamento do projeto à **Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor, dos Direitos da Infância e Juventude, de Defesa dos Direitos da Mulher e do Idoso**, com base no art. 57, VI, do RICMM, e para a **Comissão de Educação, Cultura e Desporto**, com base no art. 54, I, todos do RICMM, para emissão de parecer.

Registra-se, por fim, que, a aprovação da propositura dependerá de voto favorável da maioria simples presente a maioria absoluta dos membros da Câmara, de acordo com o art. 219 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

É o parecer, salvo melhor juízo da Comissão de Justiça, Legislação e Redação.

Marabá-PA, 6 de junho de 2024.

CARLA DA SILVA LOBO
Advogada da Câmara Municipal de Marabá
OAB/PA nº 26655