

DESPACHO

TIPO / Nº: PLV 111/23

Designo para exercer a função de Relator (a) da matéria o (a) Vereador (a):

Barbo

Já fica deferido o prazo do Art. 42 § 1º, do Regimento Interno.

Rio Grande, 07 de OUTUBRO de 2023.



Presidente da Comissão

DESPACHO

*acompanho
o parecer técnico
jurídico*

Ciente em 05/11/23

() Enviar ao Consultor Jurídico para Parecer quanto: Constitucionalidade, Juridicidade, Técnica Legislativa e pesquisa de legislação já existente sobre a matéria.

(X) Requer parecer técnico dos prestadores de serviço jurídicos: IGAM e DPM

(X) Não enviar ao Consultor Jurídico.

Rio Grande, 04 de 10 de 2023.



Relator(a)



Porto Alegre, 13 de outubro de 2023.

Orientação Técnica IGAM nº 24.094/2023.

I. O Poder Legislativo de Rio Grande solicita ao **IGAM** análise e orientação quanto ao Projeto de Lei nº111, de iniciativa parlamentar, cuja ementa versa: Assegura à criança e ao adolescente cujos pais ou responsáveis sejam pessoas com deficiência ou com 60 (sessenta) anos ou mais a prioridade de vaga em unidade da rede pública municipal de ensino mais próxima de sua residência.

II. É de competência comum dos entes federativos proporcionar os meios de acesso à educação e à cultura, e combater as causas e fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (art. 23, V e X, Constituição da República).

A Constituição determina no Art. 205 que a educação é direito de todos, e a Resolução do CNE/CEB nº 2/2001, a qual define as diretrizes nacionais para a educação especial na educação básica, determina que as escolas do ensino regular devem matricular todos os alunos em suas classes comuns, com os apoios necessários. Esse apoio pode constituir parte do atendimento educacional especializado (previsto no Art. 208 da Constituição) e pode ser realizado em parceria com o sistema público de ensino.

Por oportuno, a Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), reforça o objetivo do projeto de lei:

Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:

(...)

V - acesso à escola pública e gratuita, próxima de sua residência, garantindo-se vagas no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentem a mesma etapa ou ciclo de ensino da educação básica. (Redação dada pela Lei nº 13.845, de 2019) (grifamos).

Ou seja, a rigor, esse direito já está previsto em lei; cabe ao Município enviar os meios para implementá-lo na prática.




Sobre o exercício de iniciativa para apresentação de projeto de lei, por membro da Câmara Municipal, é imprescindível comentar o julgamento que o Supremo Tribunal Federal, no final de 2016, realizou junto ao RE nº 878.911/RJ, quando definiu, em regime de repercussão geral (Tese 917), que versa:

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).

Apesar de compreender meritória a proposição, ao determinar atuação ao Poder Executivo, especialmente ao criar atribuição direta à Secretaria de Educação, mesmo que em prol de direitos de determinado grupo, não se entende viável a iniciativa por parlamentar. Nesse sentido, veja-se jurisprudência pátria em caso de preferência de matrícula:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Arguição em face da lei 14.451, de 21 de fevereiro de 2020 do Município de Ribeirão Preto que dispõe sobre o direito de preferência na matrícula e na transferência da matrícula dos filhos de mulheres vítimas de violência doméstica nas creches e nas escolas municipais e dá outras providências. Existência de vício de iniciativa, na medida em que a questão tratada pela lei impugnada é exclusiva do Poder Executivo, na pessoa do Prefeito Municipal. Violação ao princípio da separação dos poderes. Inteligência dos arts. 5º e 47, II e XIV e 144 da Constituição Estadual. Lei que dispõe sobre atos de organização, planejamento e gestão administrativa, que são de competência do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2157148-45.2020.8.26.0000; Relator (a): James Siano; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 24/02/2021; Data de Registro: 25/02/2021).

Em toda a sua extensão o PL avança competência do Poder Executivo, criando atribuições, especialmente à Secretaria da Educação, afrontando o princípio da separação dos poderes, art. 2º da Constituição Federal.

III. Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade jurídica do Projeto de Lei em análise, pelo fato de que o direito ao acesso à educação é previsto próxima à residência já é um direito previsto na legislação nacional, não pendendo de regulamentação, assim, deve ser fiscalizado pelos vereadores. 

Entendendo pela manutenção do PL, conclui-se que, na forma articulada, e a sua iniciativa ser exercida por parlamentar, por se referir à matéria reservada ao Executivo,



contraria o princípio da independência e harmonia entre os Poderes Municipais. Em outro giro, a matéria pode ser objeto de Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara, pois assim a Vereadora preserva a autoria da proposição legislativa, caso o seu respectivo processo legislativo seja, posteriormente, deflagrado.

O IGAM permanece à disposição.

Keite Amaral

KEITE AMARAL
OAB/RS nº 102.781
Consultora do IGAM

EVERTON M. PAIM
OAB/RS nº 31.446
Consultor/Revisor do IGAM



Porto Alegre, 10 de outubro de 2023.

Informação nº

2.388/2023

Interessado: Município de Rio Grande/RS – Poder Legislativo.

Consultante: Roger Martins da Rosa, Procurador.

Destinatário: Presidente da Câmara Municipal de Vereadores.

Consultores: Gabriele Valgoi e Armando Moutinho Perin.

Ementa:

1. Análise de projeto de lei, de autoria parlamentar, que pretende assegurar prioridade às crianças e aos adolescentes filhos de pais, ou responsáveis, com deficiência, mobilidade reduzida ou idosas, nas matrículas em escola da rede pública municipal de ensino mais próxima a sua residência.
2. Inviabilidade, pois matéria que interfere em atribuições de órgãos da administração pública, o que o macula de inconstitucionalidade formal. Considerações a partir da jurisprudência.

Por meio de consulta escrita, registrada sob nº 59.032/2023, é solicitada análise ao Projeto de Lei nº do Legislativo nº 111/2023 que, conforme sua ementa, “Assegura à criança ou adolescente, cujos pais ou responsáveis sejam pessoas com deficiência, mobilidade reduzida ou idosas, a prioridade de matrícula em escola da rede pública municipal de ensino mais próxima a sua residência”

Passamos a considerar.

1. Em se tratando da competência do ente municipal para dispor a respeito da matéria, há de se observar que a Constituição Federal, nos termos do art. 205, determina ser a educação dever de todos, e primordialmente do Estado, a ser efetivado, nos moldes do art. 208. *In verbis*:

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

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material-didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Nesse sentido, o art. 53, inciso V, da Lei Federal nº 8.069/1990, Estatuto da Criança e Adolescente – ECA:

Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:

[...]

V - acesso à escola pública e gratuita, próxima de sua residência, garantindo-se vagas no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentem a mesma etapa ou ciclo de ensino da educação básica.

[...]

Ainda, a Lei Federal nº 9.394/1996 estabelece ser dever no Poder Público assegurar às crianças a partir de 4 (quatro) anos de idade vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental:

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

[...]

X – vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade.

2. O Projeto de Lei tem como objeto garantir prioridade de matrícula e transferência em todas as creches, pré-escolas e instituições da rede pública municipal de ensino, às crianças ou adolescentes filhos de pais, ou vinculados a responsáveis, que sejam pessoas com deficiência, mobilidade reduzida ou idosas, assegurando a prioridade de matrícula em escola da rede pública municipal de ensino mais próxima a sua residência.

2.1. Diante do objeto pretendido, é necessário enfrentarmos também em relação ao exercício da competência do Município para legislar sobre proteção e integração social das pessoas com deficiência, nos moldes do art. 24, XIV c/c art. 30, incisos I e II da Constituição da República:

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.

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

2.2. Como visto, segundo o texto constitucional, cabe à União legislar sobre assuntos gerais atinentes a proteção e a integração social das pessoas com deficiência, remanescendo aos Estados e Distrito Federal a competência suplementar (art. 24, §§1º e 2º, CR).

2.3. No que se refere a matéria ambiental, por exemplo, no julgamento do RE 586.224, o plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu a competência municipal para legislar sobre direito ambiental, no limite do interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados, fixando a seguinte tese:

[...] o Tribunal firmou a tese de que o município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, inciso VI, c/c 30, incisos I e II, da Constituição Federal).

2.4. Portanto, em relação àquelas matérias previstas no art. 24, ao Município restou assegurada a prerrogativa de legislar desde que diante de assuntos locais que estiverem relacionados com o interesse local ou, em caráter suplementar, no que couber, à legislação federal ou estadual, consoante o art. 30, incisos I e II, da CR.

3. Nesse sentido, a 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)", estabelece o direito de receber atendimento prioritário a pessoa com deficiência, nos moldes do art. 9º:

Art. 9º A pessoa com deficiência tem direito a receber atendimento prioritário, sobretudo com a finalidade de:

- I - proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- II - atendimento em todas as instituições e serviços de atendimento ao público;
- III - disponibilização de recursos, tanto humanos quanto tecnológicos, que garantam atendimento em igualdade de condições com as demais pessoas;
- IV - disponibilização de pontos de parada, estações e terminais acessíveis de transporte coletivo de passageiros e garantia de segurança no embarque e no desembarque;

V - acesso a informações e disponibilização de recursos de comunicação acessíveis;

VI - recebimento de restituição de imposto de renda;

VII - tramitação processual e procedimentos judiciais e administrativos em que for parte ou interessada, em todos os atos e diligências.

§ 1º Os direitos previstos neste artigo são extensivos ao acompanhante da pessoa com deficiência ou ao seu atendente pessoal, exceto quanto ao disposto nos incisos VI e VII deste artigo.

§ 2º Nos serviços de emergência públicos e privados, a prioridade conferida por esta Lei é condicionada aos protocolos de atendimento médico.

Assim, considerando a existência da legislação federal regulando a matéria, é possível ao Município suplementar o que não foi regulamentado em âmbito nacional e estadual.

4. Não obstante, embora meritória a regulação acerca dos direitos e garantias das pessoas com deficiência, a proposição, ao dispor sobre critério assegurado para a matrícula em escola da rede pública municipal, interfere na política educacional de governo, impondo, por via transversa, atribuição específica a órgão vinculado ao Poder Executivo, pois, sendo de iniciativa parlamentar, interfere na organização e no funcionamento de órgãos vinculados à estrutura do Executivo, como são os estabelecimentos de ensino infantil e fundamental, o que, em tese, torna a iniciativa privativa do Chefe deste Poder, conforme estabelece o art. 60, II, "d", da Constituição Federal¹.

Assim, por ser de origem parlamentar e dispor sobre matéria em que a iniciativa é privativa do Executivo, o Projeto agride o princípio da

¹ Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]


d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.



independência entre os Poderes, previsto para os Municípios no artigo 10 da Constituição do Estado².

Nesse sentido decidiu o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul ao analisar a constitucionalidade de lei com objeto semelhante ao que ora examinamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA. LEI MUNICIPAL Nº 8.146/2018. INSTITUIÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ATENÇÃO INTEGRAL AOS EDUCANDOS COM TRANSTORNO DO DÉFICIT DE ATENÇÃO E HIPERATIVIDADE (TDAH). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. OFENSA AOS ARTIGOS 8º E 82, INCISO VII, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. É inconstitucional a lei, de iniciativa da Câmara Municipal, que institui Política Municipal de Atenção Integral aos Educandos com Transtorno do Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH), **estabelecendo atendimento prioritário**, formação dos educadores para diagnosticar o transtorno, além de outras medidas que exigem capacitação de servidores, acarretando despesas não previstas pela Lei Orçamentária. **Compete ao Prefeito Municipal, por força do art. 8º c/c 82, inciso II, da Constituição Estadual, dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual.** DECLARADA A INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA MUNICIPAL. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70079850889, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 15-04-2019) (Destaque nosso)

Portanto, a iniciativa parlamentar do Projeto de Lei sob análise o macula de inconstitucionalidade formal. 

² Art. 10. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, o Executivo, exercido pelo Prefeito.

4. Entretanto, não desconhecemos recente manifestação do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em sentido contrário a decisão anterior. Vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DA LEI MUNICIPAL 4.084/2019, DA ESTÂNCIA HIDROMINERAL DE POÁ, DE AUTORIA PARLAMENTAR, QUE "ASSEGURA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE CUJOS PAIS OU RESPONSÁVEIS SEJAM PESSOAS COM DEFICIÊNCIA OU COM SESSENTA ANOS DE IDADE, OU MAIS, A PRIORIDADE DE VAGA EM UNIDADE DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO MAIS PRÓXIMA DE SUA RESIDÊNCIA.". VÍCIO DE INICIATIVA. INOCORRÊNCIA. NORMA QUE EM ATENDIMENTO AO INTERESSE LOCAL, DISPÕE SOBRE A PROTEÇÃO AO DEFICIENTE E ACESSO À EDUCAÇÃO. AUSÊNCIA DA DETERMINAÇÃO DE FONTE DE CUSTEIO QUE NÃO É BASTANTE PARA A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE, SENDO A NORMA EXEQUÍVEL NO EXERCÍCIO SUBSEQUENTE À SUA PROMULGAÇÃO. PRECEDENTES. AÇÃO IMPROCEDENTE. (TJ-SP - ADI: 21819519220208260000 SP 2181951-92.2020.8.26.0000, Relator: Xavier de Aquino, Data de Julgamento: 28/04/2021, Órgão Especial, Data de Publicação: 03/05/2021)

5. Diante do exposto, considerando impacto da regulação ora pretendida, e tomando por base o posicionamento adotado pelo TJRS, opinamos pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 111/2023, eis que maculado pela inconstitucionalidade formal, pois versa sobre matéria administrativa, em que a iniciativa é privativa do Executivo, Poder que exerce a gestão do sistema de ensino.

São as informações que julgamos pertinentes.

Documento assinado eletronicamente
Gabriele Valgoi
OAB/RS nº 79.235

Documento assinado eletronicamente
Armando Moutinho Perin
OAB/RS nº 41.960



Borba, Pause & Perin - Advogados
Somar experiências para dividir conhecimentos
OAB/RS nº 7.512

☎ (51) 3027.3400

🌐 www.borbapauseperin.adv.br

✉ faleconosco@borbapauseperin.adv.br



Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 11.419/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço www.borbapauseperin.adv.br/verificador.php ou via QR Code e digite o número verificador: 952085714432105161



DESPACHO

TIPO/Nº: PLV 331/23

Na condição de Relator (a):

- () O presente projeto atende as normas Constitucionais, Jurídicas, Regimentais e é adequado a Técnica Legislativa.
- ☒ O presente projeto NÃO atende as normas Constitucionais, Jurídicas, Regimentais e é inadequado a Técnica Legislativa.
- () Voto em separado
- () Vista ao autor

Rio Grande, 01 de 11 de 2023.



Relator (a)

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS

PROTOCOLO N°: 3729/23

TIPO/N°: 310 111/23

AUTOR: Ver. Gilio Lamm

Colocado o Processo em votação na CCJCDH, votou cada membro:

<p>Vereador Giovani Morales</p> <p>() Constitucional <input checked="" type="checkbox"/> Inconstitucional () Antijurídico () Antiregimental () Inadequado a Técnica Legislativa () Abstenção</p> <p>_____ Presidente</p>	<p>Vereador Paulo Roldão</p> <p>() Constitucional <input checked="" type="checkbox"/> Inconstitucional () Antijurídico () Antiregimental () Inadequado a Técnica Legislativa () Abstenção</p> <p>_____ Vice-Presidente</p>
<p>Vereador Vavá</p> <p>() Constitucional <input checked="" type="checkbox"/> Inconstitucional () Antijurídico () Antiregimental () Inadequado a Técnica Legislativa () Abstenção</p> <p>_____ Secretário</p>	<p>Vereador Fabinho</p> <p>() Constitucional <input checked="" type="checkbox"/> Inconstitucional () Antijurídico () Antiregimental () Inadequado a Técnica Legislativa () Abstenção</p> <p>_____ Membro</p>

Vereadora Regininha

() Constitucional
☒ Inconstitucional
() Antijurídico
() Antiregimental
() Inadequado a Técnica Legislativa
() Abstenção

Membro

O Presidente declarou o resultado da votação pela sua:

- () Constitucionalidade
☒ Inconstitucionalidade
☒ Antijuridicidade
() Antiregimentalidade
() Inadequação a Técnica Legislativa

Câmara Municipal, Rio Grande, 07 de Novembro de 2023.

Presidente

16/11