COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E MOBILIDADE REDUZIDA

Objeto: Parecer ao Projeto de Lei Nº. 46/2024

Assunto: Institui o programa municipal de acessibilidade, inclusão e fomento do turismo para as pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e adota outras providências.

Autor): Ver. Dickson Nasser Júnior.

PARECER JURÍDICO

Da **COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E MOBILIDADE REDUZIDA**, sobre a Projeto de Lei nº 46/2024, do Vereador Dickson Nasser Júnior, que institui o programa municipal de acessibilidade, inclusão e fomento do turismo para as pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e adota outras providências. O parecer analisa a competência legislativa, a constitucionalidade e legalidade da proposta, bem como sua viabilidade financeira e necessidade de ajustes na redação, especialmente quanto à adequação ao ordenamento jurídico municipal e à previsão orçamentária.

Relatora: Vereadora Thabatta Pimenta.

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº. 46/2024, que ora tramita nesta Casa Legislativa por interesse do **Vereador Dickson Nasser Júnior,** aportou à esta

COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E MOBILIDADE REDUZIDA, estando sob a incumbência desta Relatora, ora signatária, para a emissão de Parecer, notadamente sob os prismas constitucional, legal, regimental e técnico-formal.

A proposta institui o programa municipal de acessibilidade, inclusão e fomento do turismo para as pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e adota outras providências.

Os presentes autos encontram-se devidamente instruídos, dentre outros, com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- Minuta do Projeto de Lei;

- Justificativa do objeto;

- Certidão do Departamento Legislativo atestando a **inexistência** de proposição similar em tramitação ou já convertida em lei semelhante;

- Parecer Jurídico (favorável) da Comissão de Justiça, Legislação, Justiça e Redação Final; e

- Parecer Jurídico (favorável) da Comissão de Finanças, Orçamento, Controle e Fiscalização.

Considerando estes pontos, este parecer visa analisar os aspectos técnicos, constitucionais e legais do projeto, verificando sua compatibilidade com o ordenamento jurídico municipal, sua viabilidade de implementação e possíveis ajustes necessários para garantir sua eficácia e segurança jurídica, examinando também se a proposta legislativa atende aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e interesse público, de modo a evitar sobreposição normativa ou eventuais vícios que possam comprometer sua aplicabilidade.

Neste diapasão, cumpre ressaltar preliminarmente, que o presente Projeto de Lei, foi devidamente apreciado pelas Comissões de Justiça, Legislação, Justiça e Redação Final e Comissão de Finanças, Orçamento, Controle e Fiscalização desta Casa Legislativa, onde emitiram **PARECER FAVORÁVEL** ao Projeto em análise.

É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. Dos limites da análise jurídica.

A manifestação jurídica apresentada tem escopo o assessoramento estritamente jurídico limitando-se à análise da técnica legislativa,

constitucionalidade, legalidade e compatibilidade do Projeto de Lei com o ordenamento jurídico vigente.

Trata-se, portanto, de um exame estritamente opinativo e técnico, cujo propósito é fornecer subsídios para a tomada de decisão dos agentes políticos e administrativos envolvidos no processo de tramitação da proposta. Dessa maneira, não há determinação legal voltada a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas neste documento.

Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto em contento, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração.

Desta forma, cumpre informar que o parecer jurídico ora apresentado tem por objetivo uma análise técnica das disposições da propositura, mormente observando se estão de acordo com as exigências constitucionais e legais, remanescendo aos agentes políticos o estudo sobre a viabilidade da proposta no que tange ao interesse público.

Conforme é sabido, o parecer jurídico emitido em caráter consultivo possui caráter estritamente técnico-opinativo, característica corroborada pelo entendimento recente do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito do tema:

> *"Digo isso porque o entendimento do Supremo Tribunal é no sentido de que, "salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa", sendo "lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário" (MS 24.631, Rel. Min. Joaquim Barbosa). Confira-se:*
>
> *"CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO*

TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo (...)

(STF - ARE: 1235427 SP 0000088-59.2012.8.26.0247, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 05/10/2020, Data de Publicação: 07/10/2020)

Por fim, é imperioso ressaltar que muitas das observações dispostas no presente documento são feitas sem caráter vinculativo, apenas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

2.2. Elementos instrutórios, procedimentais e formais.

Inicialmente, cumpre registrar que a Técnica Legislativa é o conjunto de procedimentos e normas redacionais e de formatação específicos, que visam à elaboração de um texto que terá repercussão no mundo jurídico: a lei.

A elaboração legislativa exige, acima de tudo, bom senso, critérios objetivos e responsabilidade, uma vez que as leis interferem, direta ou indiretamente, na vida das pessoas e no âmbito social, sendo voltadas a um grau indeterminado de destinatários finais. Por isso, toda edição de conteúdo legislativo deve ser criteriosa e cautelosamente analisada.

A inadequada técnica legislativa pode comprometer a efetividade da norma, gerando insegurança jurídica e dificuldades interpretativas. Em outras palavras, uma lei malfeita pode surtir o efeito contrário do esperado, trazendo ainda mais dúvidas à questão que se pretendia esclarecer, e dando margem a desnecessárias batalhas jurídicas.

Além disso, a lei precisa levar em conta o interesse coletivo, sem privilegiar interesses particulares (esta intenção geral/impessoal deve estar

consubstanciada no texto legislativo, o qual deve demonstrar, cabalmente, a impessoalidade do ato normativo).

Para avaliar a técnica legislativa, constitucionalidade, legalidade e compatibilidade da proposta de Lei em análise com o ordenamento jurídico pátrio de maneira geral, é necessário aferir, preliminarmente, a presença dos elementos de validade do ato administrativo: a) competência, b) finalidade, c) forma, d) motivo, e e) objetivo.

Nesse sentido, oportuna a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro ao determinar que o sujeito capaz para a prática do ato administrativo é aquele a quem a lei atribuiu a respectiva competência. O objeto ou conteúdo é o efeito jurídico imediato que o ato produz. Como no Direito Privado, no regime jurídico administrativo o objeto deve ser lícito (conforme a lei), possível (realizável no mundo dos fatos e do direito), e moral (em consonância com os padrões comuns de comportamento, aceitos como corretos, justos, éticos). Em sentido restrito, considera-se a forma como a exteriorização do ato (em geral é escrito). Em sentido amplo, está relacionada às formalidades que devem ser observadas durante o processo de formação da vontade da Administração, observando-se que um ato normativo somente se aperfeiçoa e vincula os administrados após a sua publicação.

Por sua vez, a finalidade, é o resultado que a Administração quer alcançar com a prática do ato, a qual deve ser lícita e coincidir com o interesse público, ao passo em que o motivo, é o pressuposto de fato e de direito que serve de fundamento ao ato administrativo. Pressuposto de fato, como o próprio nome indica, corresponde ao conjunto de circunstâncias, de acontecimentos, de situações que levam a Administração a praticar o ato. Finalmente, pressuposto de direito é o dispositivo legal em que se baseia o ato. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo - 29.ed. Rev., Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 245-254).

Esses são os elementos apontados pela doutrina administrativista, como imprescindíveis à validade dos atos administrativos:

No que concerne à competência do Vereador para proposição de projetos de lei, chama-se especial atenção para o disposto no artigo 39 da Lei Orgânica do Município do Natal, e nos artigos 131, 135 e 138 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Natal:

> *Art. 39 - A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e a três por cento do eleitorado registrado na última eleição. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 17/2005)*

(...)

Art. 131 - São modalidades de proposição:

(...)

II - projeto de Lei Complementar;

III - projeto de Lei;

(...)

Art. 135 - A Câmara Municipal exercerá o processo legislativo por meio das seguintes proposições legislativas:

(...)

II - projeto de Lei Complementar;

III - projeto de Lei;

(...)

Art. 138- Projeto de lei é a proposição que tem por finalidade regular toda matéria legislativa de competência da Câmara Municipal sujeita à sanção do Prefeito.

Parágrafo Único - A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, a 3% (três por cento) do eleitorado registrado na última eleição e ao Prefeito, sendo privativa desta Câmara a iniciativa dos projetos indicados no § 1º do art. 39, da Lei Orgânica do Município, observada a regra do § 2º deste mesmo artigo.

(...) ***(grifo nosso)***

No que diz respeito à forma, registra-se que o Regimento Interno da Casa indica que as Proposições devem ser redigida com clareza, em termos explícitos e sintéticos. (artigo 130):

Art. 130 - Proposição é toda matéria sujeita à deliberação do Plenário, devendo ser redigida com clareza, em termos explícitos e sintéticos. Quanto ao objeto, o conteúdo da norma demonstrou-se lícito, possível e compatível

com a legislação vigente, garantindo sua aplicabilidade e eficácia.

Nesse mesmo fio, anote-se que o Projeto de Lei apresenta, em linhas gerais, motivação para o ato, de onde depreende-se a finalidade da normatização pretendida, uma vez que que visa atender ao interesse público.

Observa-se, efetivamente, que o projeto como se apresenta encontra-se alinhado aos princípios constitucionais.

Por derradeiro, no que concerne à legalidade e à legitimidade da proposta discutida, verifica-se que as normas que se pretende introduzir pela presente propositura possuem natureza jurídica, consistindo em desdobramento normativo, em conformidade com a disposição imposta a todos os entes federados por força do inciso III do art. 1º da CF/88.

A observância desses elementos é essencial para evitar nulidades ou questionamentos jurídicos sobre a legalidade do pleito.

Em sentido complementar, observa-se que parágrafo único do art. 131 do Regimento Interno da Câmara Municipal do Natal assim dispõe:

Parágrafo Único - A Mesa Diretora recusará a proposição que:

a) verse sobre assunto alheio à competência da Câmara Municipal;

b) delegue a outro Poder atribuições do Legislativo;

c) tenha sido rejeitada no mesmo período, salvo se subscrita pela maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal ou de autoria do Prefeito.

Em destaque, reforçamos que a presente fundamentação está alicerçada nas competências desta Comissão, no que explicita o Regimento Interno da Câmara Municipal do Natal, *verbis*:

COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E MOBILIDADE REDUZIDA (acrescida pela Resolução nº 418/2017, DOM 20.01.2017). Art. 69-E – A Comissão de Defesa dos Direitos das

> Pessoas com Deficiência e Mobilidade Reduzida tem as seguintes áreas de atividade:
>
> I – opinar sobre todas as proposições e matérias relativas aos direitos da pessoa com deficiência, inclusive dos direitos à educação, à saúde, ao esporte e lazer, ao amparo à infância e à maternidade, e de outros decorrentes das leis;
>
> II – recebimento e encaminhamento aos órgãos competentes de denúncias relativas à ameaça e violação dos direitos das pessoas com deficiência;
>
> III – propor e incentivar a realização de campanhas de divulgação visando à prevenção de deficiências e a promoção dos direitos da pessoa com deficiência;
>
> **IV – manter intercâmbio e formas de ação conjunta com entes públicos, associações civis e entidades privadas, sem fins lucrativos, objetivando a concorrência de ações destinadas à proteção das pessoas com deficiência;**
>
> V – acompanhamento da ação dos conselhos de direitos das pessoas com deficiência instalados no município. **(Grifo nosso)**

Levando em consideração os aspectos correlatos e de necessária observação quanto aos elementos procedimentais e formais na vertente propositura, não foram verificados vícios quanto à técnica legislativa utilizada, sendo a redação utilizada coerente e objetiva.

Prossegue-se, dessa forma, ao exame do caso concreto, para a avaliação pormenorizada dos requisitos em relação à minuta do projeto em análise.

2.3. Aspectos estritamente formais.

2.3.1 Competência Legislativa e regulamentação aplicáveis.

Quanto aos aspectos estritamente formais, para a expedição do ato administrativo (projeto de lei) proposto, considera-se a redação do art. 30, I e VII, da Carta Magna, a qual dispõe sobre a competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local:

> *Art. 30. Compete aos Municípios:*
>
> *I - legislar sobre assuntos de interesse local;*
>
> *(...)*
>
> *VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;*

Registra-se, em sentido complementar, que os artigos 79, 80 e 81 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Natal dispõem sobre as garantias constitucionais asseguradas ao Parlamentar em exercício, delimitando seus direitos, prerrogativas e atribuições no desempenho de suas funções legislativas:

> *Art.79 - O Vereador é inviolável por suas opiniões, palavras e votos, nos termos da Constituição de República.*
>
> *Art. 80 - O Vereador deve comparecer às sessões plenárias e às reuniões das Comissões da Convocação, só se escusando de tal dever em caso de licença, enfermidade, luto, missão autorizada ou investidura em cargo público, autorizada pela Lei Orgânica do Município.*
>
> *Art. 81- Ao Vereador compete:*
>
> *I - oferecer proposições, discutir as matérias, votar e ser votado;*
>
> *II - encaminhar, através da Mesa Diretora, pedidos de informações às autoridades municipais sobre fatos relativos ao serviço público ou úteis à elaboração legislativa;*
>
> *III - usar da palavra, nos termos regimentais;*
>
> *IV - integrar as Comissões;*

> *V - utilizar-se dos serviços da Câmara, desde que seja para fins relacionados com suas funções;*
>
> *VI - promover, perante quaisquer autoridades, entidades ou órgãos municipais, os interesses ou reivindicações coletivas;*
>
> *VII - realizar outros cometimentos inerentes ao exercício do mandato popular e atender a deveres políticos e partidários decorrentes da representação.*

Deve-se observar, ainda, conforme já mencionado anteriormente, as determinações constantes nos arts. 130, 131, 135 e 138 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Natal, que regem sobre a proposição e deliberação do projeto.

Aplicam-se, também, as disposições presentes nos arts. 21, 36 e ao já mencionado art. 39 da Lei Orgânica Municipal do Natal/RN, que estabelecem as competências, normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento dos Projetos de Lei no âmbito da Câmara Municipal do Natal:

> *Art. 21 - Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no Art. 22, Inciso III, legislar sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre: (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 3/1991) I - sistema tributário, arrecadação e aplicação de rendas;*
>
> *II - Plano Plurianual de Investimentos, Diretrizes Orçamentárias, Orçamento Anual, operações de crédito e dívida pública;*
>
> *III - fixação e modificação do efeito da Guarda Municipal;*
>
> *IV - políticas, planos e programas municipais, locais e setoriais de desenvolvimento;*
>
> *V - criação, organização e supressão de Distrito;*

VI - concessão de isenção e anistia fiscal e remissão de dívida e de crédito tributário;

VII - organização da Procuradoria Geral do Município;

VIII - criação, transformação e extinção de cargo, de emprego e de função pública, inclusive a fixação de seu efetivo e dos vencimentos e das vantagens;

IX - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e dos órgãos da administração direta e indireta do Município, correspondendo autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades economia mista;

X - matéria financeira e orçamentária;

XI - normas gerais sobre a exploração de serviço público e de utilidade pública;

XII - Plano Diretor de uso do solo, compreendendo Zoneamento urbano, regulamentação de regulamento do solo, normas edifíciais e de preservação do patrimônio cultural e de proteção ao meio ambiente;

XIII - aprovação de ato de concessão ou permissão de serviço público, inclusive de transporte coletivo e de cemitério particular.

(...)

Art.. 36 - O processo legislativo compreende a elaboração de:

I - Emendas à Lei Orgânica;

II - Leis Complementares

III - Leis Ordinárias;

IV - Decreto Legislativos;

V - Resoluções.

Dessa forma, verifica-se que a proposição legislativa em análise observa os aspectos formais essenciais à sua tramitação, estando amparada pelo arcabouço normativo aplicável, tanto no que concerne à competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local, quanto no que se refere às normas regimentais e disposições da Lei Orgânica Municipal que disciplinam o processo legislativo na Câmara Municipal de Natal.

Ao atender aos requisitos formais exigidos, o Projeto de Lei demonstra consonância com as regras de iniciativa e deliberação legislativa, assegurando sua regularidade jurídica no que tange à forma, competência e trâmite legislativo adequado. Assim, desde que respeitados os demais aspectos técnicos e materiais inerentes ao tema, não se verifica, sob o prisma estritamente formal, óbices à sua admissibilidade e continuidade no processo legislativo.

2.4. Constitucionalidade e Legalidade.

O projeto de Lei, em análise, tem como objetivo instituir um programa municipal voltado à acessibilidade, inclusão e fomento do turismo para **pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida**.

O texto normativo apresenta diretrizes para assegurar o desenvolvimento do turismo acessível, promovendo infraestrutura adequada, qualificação profissional e campanhas informativas.

Destacando que, o Projeto de Lei está em consonância com diversas normativas federais, incluindo:

- Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146/2015): que estabelece diretrizes para acessibilidade em espaços públicos e privados de uso coletivo, garantindo participação plena e efetiva das pessoas com deficiência na sociedade.
- Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei 10.048/2000 e Lei 10.098/2000): que determina a prioridade de atendimento e a acessibilidade em espaços turísticos e de lazer.
- Decreto 9.296/2018: que regulamenta a acessibilidade no turismo e define parâmetros técnicos para adaptação de equipamentos turísticos.
- Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos): que exige critérios de acessibilidade em contratações públicas.

Ademais, reforça mais uma vez, a conformidade do Projeto de Lei em contento com o art. 30, I e VII, da Carta Magna, a qual dispõe sobre a competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local.

2.5. Viabilidade e aspectos financeiros.

O Projeto de Lei 46/2024, de autoria do Vereador **Dickson Nasser Júnior**, como já amplamente mencionado, tem como objetivo instituir um programa municipal voltado à acessibilidade, inclusão e fomento do turismo para **pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida**. O texto normativo apresenta diretrizes para assegurar o desenvolvimento do turismo acessível, promovendo infraestrutura adequada, qualificação profissional e campanhas informativas.

O Poder Público poderá promover incentivos econômicos e sociais, organizar eventos turísticos inclusivos e estabelecer parcerias com instituições governamentais e não governamentais para fomentar a participação de pessoas com deficiência em atividades turísticas.

A execução da lei será custeada por dotações orçamentárias próprias, podendo ser suplementadas se necessário, ficando sua regulamentação a cargo do Poder Executivo Municipal.

Desta forma, a iniciativa parlamentar é legítima, uma vez que não cria novas atribuições para o Executivo além das já previstas constitucionalmente e não gera aumento de despesa sem previsão orçamentária específica, conforme entendimento consolidado no **Supremo Tribunal Federal (STF)** sobre a separação de poderes.

III - ANÁLISE TÉCNICA DA MINUTA

Em relação à minuta do Projeto de Lei n. 46/2024, verifica-se que foi elaborada em conformidade com as normas vigentes, razão pela qual nada temos a ponderar.

IV – CONCLUSÃO

O **Projeto de Lei 46/2024** apresenta mérito social e jurídico, promovendo inclusão e acessibilidade no turismo municipal. Bem como, está em conformidade com a legislação federal e com princípios constitucionais, **não havendo inconstitucionalidade aparente**.

Razão pela qual esta relatoria emite **PARECER FAVORÁVEL** ao Projeto.

Natal, 20 de março de 2025.

Thabatta Pimenta

Vereadora Relatora