



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

ZILBO SIMEI FILMO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP 418.359

INTERESSADA: Câmara Municipal de Ilha Comprida (CMIC).

ASSUNTO: Projeto de Lei Municipal n. 064/2021 de Ilha Comprida. Análise jurídico-formal. Inconstitucionalidade/ilegalidade, com observações e recomendações.

CMIC/CCJR

Excelentíssimo Vereador Presidente:

RELATÓRIO

Trata-se de pedido de análise jurídico-formal do Projeto de Lei Municipal n. 064/2021 (“Proíbe a locação de imóveis que não atendam a legislação pertinente a acessibilidade pela Administração Municipal e dá outras providências” – proposto pelo Excelentíssimo Vereador Rogério Lopes Revitti) por esta Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal (CMIC/PRJ), proveniente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CMIC/CCJR).

Extrai-se, da justificativa do projeto de ato normativo primário, o seguinte:

O presente projeto de Lei tem por objetivo resguardar o direito das pessoas com deficiência e/ou alguma mobilidade reduzida.

O direito a acessibilidade, imposto pela Lei Federal nº 10.098 de 19 de dezembro de 2000, consiste em garantir direito de toda e qualquer pessoa com necessidade especial ou mobilidade reduzida, de transitar por espaços públicos



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

ZILBO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP 418.359

e ou privados, sem que seja encontrada barreiras arquitetônicas que impossibilitem o convívio ou trânsito social em áreas de acesso, circulação ou permanência.

De acordo também com a LEI Nº 13.146, DE 6 DE JULHO DE 2015.

“Art. 56. A construção, a reforma, a ampliação ou a mudança de uso de edificações abertas ao público, de uso público ou privadas de uso coletivo deverão ser executadas de modo a serem acessíveis.

§ 1º As entidades de fiscalização profissional das atividades de Engenharia, de Arquitetura e correlatas, ao anotarem a responsabilidade técnica de projetos, devem exigir a responsabilidade profissional declarada de atendimento às regras de acessibilidade previstas em legislação e em normas técnicas pertinentes.

§ 2º Para a aprovação, o licenciamento ou a emissão de certificado de projeto executivo arquitetônico, urbanístico e de instalações e equipamentos temporários ou permanentes e para o licenciamento ou a emissão de certificado de conclusão de obra ou de serviço, deve ser atestado o atendimento às regras de acessibilidade.

§ 3º O poder público, após certificar a acessibilidade de edificação ou de serviço, determinará a colocação, em espaços ou em locais de ampla visibilidade, do símbolo internacional de acesso, na forma prevista em legislação e em normas técnicas correlatas.

Art. 57. As edificações públicas e privadas de uso coletivo já existentes devem garantir acessibilidade à pessoa com deficiência em todas as suas dependências e serviços, tendo como referência as normas de acessibilidade vigentes.”

Essas barreiras impeditivas de acesso geram mais do que só um impedimento físico, elas impedem o usufruto por direito dos espaços físicos, propiciam acidentes e causam constrangimento.

Atualmente a Prefeitura Municipal de Ilha Comprida possui contratos de locação com imóveis que não atendem a legislação vigente sobre o tema, como por exemplo, a “Academia Municipal de Esporte”, o próprio prédio da prefeitura e a Câmara Municipal de Ilha Comprida, onde se diz a casa do povo, mas não tem qualquer acessibilidade.

Assim sendo, conto com o apoio dos Vereadores desta Egrégia Casa de Leis para aprovar a presente proposição. (disponível em: <https://sapl.ilhacomprida.sp.leg.br/materia/3539> – acesso em: 04/08/2021)

Por sua vez, o texto original do proposto pelo parlamentar supracitado

é:



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

**- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA**

ZILBO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB -SP 418.359

Art. 1º. Fica proibida, por parte da Administração Pública Municipal, a locação de imóveis que não atendam as leis de acessibilidade, em especial, a Lei Federal nº 10.098 de 19 de dezembro de 2000.

§1º. Os imóveis já locados pela Administração Municipal que não atendam a legislação mencionada no caput, não poderão ter seus contratos renovados e/ou aditados sem antes promover as adequações necessárias.

Art. 2º. Os processos administrativos de locação de imóveis deverão possuir certidão atestando que o imóvel a ser locado atende a legislação mencionada caput.

Art. 3º. As despesas com a execução desta Lei ocorrerão por conta de verbas próprias, suplementadas se necessário.

Art. 4. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. (disponível em: <https://sapl.ilhacomprida.sp.leg.br/materia/3539> – acesso em: 04/08/2021)

FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

CONSIDERAÇÃO PRELIMINAR

A Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Ilha Comprida (CMIC/PRJ) tem competência para analisar aspectos jurídico-formais dos projetos de atos normativos municipais. Como cediço, as manifestações exaradas pela PRJ são afastadas de qualquer cunho ideológico, sendo a manifestação sobre o mérito das propostas legislativas privativa dos parlamentares ilha-compridenses, em debate a ser travado na arena da política.

CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Com base nos princípios da supremacia da Constituição e da rigidez constitucional, cabe o controle de constitucionalidade dos atos normativos. Em outras palavras, a lei que afrontar norma constitucional será nula, e não poderá produzir efeitos em regra. Essa ideia pode ser reproduzida no tocante à Lei Orgânica do Município de Ilha Comprida (LOMIC), que, embora não seja, conforme a doutrina majoritária, manifestação do Poder Constituinte Derivado Decorrente, é dotada de ascendência hierárquica sobre as demais leis ilha-compridenses.



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

**- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA**

ZILBO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP 418.359

A inconstitucionalidade pode ser determinada por incompatibilidade material (nomoestática) ou formal (nomodinâmica). A inconstitucionalidade formal é caracterizada pelo descumprimento de regras atinentes ao processo legislativo. Apresenta, conforme posicionamento doutrinário sólido, três subespécies: por vício de iniciativa, objetiva e orgânica. Por outro lado, a inconstitucionalidade material é revelada quando a disposição legal viola o conteúdo de previsão da Lei Maior (ou, no caso desta Municipalidade, da LOMIC também), tendo verdadeiro caráter subsidiário (possibilidade de lei formalmente válida e materialmente nula).

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira a conceder autonomia para os municípios no Brasil. Consequentemente, previu competência legislativa para os entes políticos municipais, que, conforme o seu artigo 30, podem legislar sobre assuntos de interesse local (inciso I) e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (inciso II).

ANÁLISE DO PROJETO DE LEI EM EPÍGRAFE

Em diversas passagens, a Constituição Federal impõe proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência, que são de competência material municipal, inclusive, por força do artigo 23, inciso II, da Lei Maior. Em atenção aos dispositivos constitucionais mencionados, foram editadas diversas leis federais de abrangência nacional, leis estaduais etc. Assim, certamente, existem outras normas, provavelmente, até mesmo ilha-compridenses que tratam da proteção e da garantia das pessoas portadoras de deficiência, que estão abrangidas pela proposta de lei ora analisada.



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

ZILBO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP 418.359

As disposições de lei federal ou de lei estadual, de todo modo, não poderiam ser apenas repetidas por ato normativo primário emanado desta CMIC, por força do artigo 7º, inciso IV, da Lei Complementar Federal nº 95/98, assim redigido:

Art. 7º, inciso IV, da LC Federal n. 95/98: O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios: (...)

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

Observe-se, nesse contexto, que a Lei Federal n. 13.146/15 (Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência ou Estatuto da Pessoa com Deficiência), salvo melhor juízo, já obriga o Município de Ilha Comprida. Trata-se, ademais, de norma com oriunda de tratado internacional internalizado, neste país, com *status* de supralegalidade, categoria *sui generis* no Direito brasileiro, que serve, inclusive, como parâmetro para controle de constitucionalidade, integrando o chamado “bloco de constitucionalidade” (como reforço, vide observações de famoso *blog* jurídico de autoria de professor e juiz federal [Márcio André Lopes Cavalcante], ainda que o mérito diga respeito a outro ato normativo: <https://www.dizerodireito.com.br/2018/10/tratado-de-marraqueche-decreto-95222018.html> - acesso em: 04/08/2021). Para aferir a assertividade da conclusão retro, basta ler o artigo 1º, parágrafo único, da referida lei federal, assim editado:

Art. 1º, parágrafo único, do Estatuto da Pessoa com Deficiência: (...) Esta Lei tem como base a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, ratificados pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008, em conformidade com o procedimento previsto no § 3º do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, em vigor para o Brasil, no plano jurídico externo, desde 31 de agosto de 2008, e promulgados pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, data de início de sua vigência no plano interno.



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

ZILBO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP 418.359

Assim, com a vênia dos eventuais entendimentos em sentido contrário, o artigo 1º é, (frise-se) com todo o respeito ao parlamentar proponente, violador da Lei Federal Complementar n. 95/98 e absolutamente desnecessário. Repita-se: o Município de Ilha Comprida já está obrigado a fornecer acessibilidade, nos termos do artigo 56 da Lei Federal n. 13.146/15, aos portadores de deficiência em seus prédios públicos. No mesmo sentido, o artigo 2º da proposta legislativa parece repetir o que se extrai do §2º daquele artigo do Estatuto retro.

Nesse sentido e com cautela para não desbordar da competência fixada em ato normativo que impõe as atribuições deste subscritor (Resolução n. 215/19 desta CMIC – advogado de Estado [em sentido amplo], e não de governo), informe-se que existem tratativas para a realização de procedimento licitatório – isto é, encontra-se o procedimento em fase interna (isto é, sem exteriorização – publicação de edital etc.) –, para a construção de elevador no prédio deste órgão do Poder Legislativo, visando à acessibilidade, por pessoas portadoras de deficiência quanto à locomoção, ao Plenário dos Emancipadores desta Casa das Leis.

Ademais, quanto à (in)constitucionalidade orgânica (relacionada à competência desta Casa das Leis para editar ato normativo), percebe-se que os artigos 1º, §1º, e 2º, ambos do ato normativo pretendido, visam a tratar de contratos de locação, tema de Direito Civil em sentido amplo, que é de competência legislativa privativa da União, nos exatos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal de 1988.

Outrossim, em análise de (in)constitucionalidade formal orgânica ainda, depreende-se que os artigos supracitados (especialmente, o artigo 2º da proposta legislativa) estatui regra (*rectius*: norma geral) sobre licitações e contratações públicas, matéria de competência legislativa da União também, com fulcro no artigo 22, inciso XXVII, da Lei das Leis brasileira.



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

ZILBO SIMEL FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP/418.359

Poder-se-ia falar, subsidiariamente, em vício de iniciativa (artigo 53, incisos IV e V, da Lei Orgânica desta Cidade, ausência de cálculo do impacto orçamentário-financeiro (artigos 16, inciso I, e 17, § 1º, ambos da Lei Complementar Federal n. 101/00 [Lei de Responsabilidade Fiscal], parcial violação da denominada “reserva de administração” (artigo 2º da Constituição Federal de 1988 e artigo 5º, *caput*, da Constituição do Estado de São Paulo), violação de lei federal editada no contexto da pandemia de COVID-19 (artigo 8º, inciso VII, da Lei Complementar Federal n. 173/20), e mais.

Reconhece-se, entretanto, a absoluta desnecessidade de tais ponderações, porque, *data maxima venia*, o projeto de lei é natimorto. Cumpre observar, contudo, que o que ele pretende já é – em grande parte, pelo menos – realidade (exigência de lei federal com abrangência nacional), como visto e revisto, e vai ao encontro de pretensão da atual gestão no âmbito desta Câmara, como noticiado acima também. Quanto ao Poder Executivo municipal, não se pode afirmar a segunda parte da frase anterior, cabendo ao parlamentar proponente, caso julgue oportuno e conveniente (mérito que foge da alçada desta Procuradoria), indagar àquele Poder Constituído pelos meios cabíveis.

Ainda que subsistisse à análise retro, a medida legislativa em voga, quanto aos contratos firmados pela Prefeitura Municipal de Ilha Comprida, não sobreviveria, como tem opinado reiteradamente esta CMIC/PRJ, *in verbis*:

Some-se a toda a argumentação acima que esta PRJ tem parecer precedente que sustentou a inconstitucionalidade de projeto de lei que atingia os contratos administrativos do Poder Executivo. Em suma: se for encarada a relação jurídica entre os profissionais da saúde e o Município de Ilha Comprida como “contrato”, é, também, inconstitucional a medida tencionada pelo parlamentar proponente. Eis os exatos termos:



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

Outro fator, e a interferência nos contratos, os artigos a seguir, interferem diretamente nas obrigações e deveres contratuais, vejamos (...)


Tais dispositivos, ao tratarem sobre as disposições de eventuais contratos administrativos a serem firmados pelo Poder Executivo, interferem em competência do Poder Executivo, uma vez que cabe a ele a gerência dos contratos administrativos, observadas a legislação federal sobre o tema, no exercício da competência privativa da União, esboçada no art. 22, inciso XXVII da Constituição Federal. Este também é o entendimento do Tribunal de Justiça de São Paulo. (...). (Parecer Jurídico n. 39 de 2021 da CMIC/PRJ. Disponível em: <https://sapl.ilhacomprida.sp.leg.br/materia/3272> - acesso em: 13/07/2021). (Parecer Jurídico n. 56/21 da CMIC/PRJ – disponível em: <https://sapl.ilhacomprida.sp.leg.br/materia/3523> - acesso em: 04/08/2021)

CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Ilha Comprida (CMIC/PRJ) **OPINA** pela inconstitucionalidade/ilegalidade do Projeto de Lei Municipal n. 064/2021 (“Proíbe a locação de imóveis que não atendam a legislação pertinente a acessibilidade pela Administração Municipal e dá outras providências” – proposto pelo Excelentíssimo Vereador Rogério Lopes Revitti), com observações e recomendações.

Ato contínuo, a CMIC/PRJ **DEVOLVE** a apreciação da referida proposta legislativa para a Colenda Comissão de Constituição, Justiça e Redação deste mesmo órgão do Poder Legislativo (CMIC/CCJR), ficando à disposição para esclarecimentos necessários e renovando os votos de estima e consideração.

Ilha Comprida, 04 de agosto de 2021.


Zilbo Simeci Filho
Procurador jurídico
OABSP n. 418.359