

Anexo: 93197



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Processo Nº 002881/2020

ABERTURA: 20/08/2020 - 08:14:12

REQUERENTE: CARLOS ALMEIDA FILHO

DESTINO: PROCURADORIA

ASSUNTO: PROJETO DE LEI

DESCRIÇÃO: DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO PÚBLICAS E PRIVADAS DE ENSINO, EXPEDIREM DIPLOMAS/CERTIFICADOS EM BRAILLE PARA OS ALUNOS COM DEFICIÊNCIA VISUAL NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE LINHARES E

Janglo R. de Barros
PROTOCOLISTA

Tramitação	Data
Simplex Lecture	24 / 08 / 2020
Publicação Parar inconstitucional	28 / 09 / 2020
	__ / __ / __
	__ / __ / __
	__ / __ / __
	__ / __ / __
	__ / __ / __
	__ / __ / __
	__ / __ / __
	__ / __ / __
	__ / __ / __
	__ / __ / __
	__ / __ / __
	__ / __ / __
	__ / __ / __

ARQUIVE SE EM
ARQUIVE SE EM
04 / 01 / 21



Câmara Municipal de Linhares
Palácio Legislativo "Antenor Elias"

K6524

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE
LINHARES/ES**



CARLOS ALMEIDA FILHO, vereador com assento nesta casa de leis, vem respeitosamente perante V. Exa., encaminhar o **Projeto de Lei**, que autoriza o Chefe do Poder Executivo, que " **DISPÕE sobre a OBRIGATORIEDADE das instituições de ensino públicas e privadas de ensino, expedirem diplomas/certificados em Braille para os alunos com deficiência visual no âmbito do Município de Linhares e dá outras providências:** ", para que seja levado à apreciação dos Dignos Pares.

Plenário "Joaquim Calmon", Linhares/ES, 13 de agosto de 2020.


CARLOS ALMEIDA FILHO
Vereador
PDT

CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Processo Nº 002881/2020

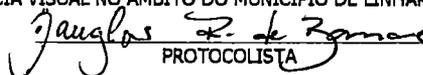
ABERTURA: 20/08/2020 - 09:14:12

REQUERENTE: CARLOS ALMEIDA FILHO

DESTINO: PROCURADORIA

ASSUNTO: PROJETO DE LEI

DESCRIÇÃO: DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO PÚBLICAS E PRIVADAS DE ENSINO, EXPEDIREM DIPLOMAS/CERTIFICADOS EM BRAILLE PARA OS ALUNOS COM DEFICIÊNCIA VISUAL NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE LINHARES E


PROTOCOLISTA

Câmara Municipal de Linhares
Palácio Legislativo "Antenor Elias"



PROJETO DE LEI Nº 005/2020

" DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO PÚBLICAS E PRIVADAS DE ENSINO, EXPEDIREM DIPLOMAS/CERTIFICADOS EM BRAILLE PARA OS ALUNOS COM DEFICIÊNCIA VISUAL NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE LINHARES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. "

Art. 1º Ficam as instituições públicas e privadas de confeccionada em braille ensino, no âmbito do Município de Linhares, obrigadas a expedirem sem custo adicional, conjuntamente ao diploma regular, uma via do diploma confeccionada em braille para os alunos com deficiência visual, quando da conclusão do ensino médio, superior.

§ 1º O diploma em braille deve conter os mesmos dados obrigatórios previstos na legislação aplicável.

§ 2º Entende-se que como ensino superior mencionado no caput, as graduações normais ou tecnológicas, especializações, mestrados e doutorados.

Art. 3º Caberá ao Poder Executivo regulamentar a presente Lei em todos os aspectos necessários para a sua efetiva aplicação.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação

Plenário "Joaquim Calmon", Linhares/ES, 13 de agosto de 2020.


CARLOS ALMEIDA FILHO
Vereador
PDT

Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"



JUSTIFICATIVA

A presente proposição que ora oferecemos a discussão desta Casa Legislativa, visa assegurar e garantir o acesso à informação e proteção integração das pessoas portadoras de deficiência visual por meio do qual as mesmas poderão ter acesso a certificados de conclusão de curso e diploma em Braille, possibilitando assim sua leitura e acesso as informações ali contidas.

No Brasil existem cerca de 6,5 milhões de pessoas com deficiência visual, e conforme dados coletados através do IBGE(<https://cidades.www.ibge.gov.br/brasil/esvitoria/pesquisa/23/23612>), cerca de 745 pessoas no município de Vitoria quando analisadas conforme deficiência visual " não conseguem de modo algum" e 7585 detém (grande dificuldade" visual o que demonstra a clara necessidade local para regulamentar sobre a matéria.

Não obstante a Lei Orgânica do município de Linhares em seu artigo 10, inciso I, II e III prevê a competência comum do Município para legislar sobre matérias que zelam pela guarda da Constituição Federal e cuidam da proteção e garantia das pessoas portadores de deficiência, senão vejamos:

"Art. 10 Ao Município compete, concorrente com a União e o Estado:

I – Zelar pela guarda da Constituição Federal, da Constituição Estadual, das Leis e de instituições democráticas e conservação do patrimônio público.

II – Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

III – prestar, com a cooperação financeira da União e do Estado, serviço de atendimento à saúde da população;

O respeito as garantias de proteção as pessoas portadoras de deficiência visual, a garantia de acesso a informação cuja observância é necessária na relação de consumo existente entre as instituições de ensino e a população de Linhares que por ventura venha a necessitar do serviço está total consonância com o artigo 10, inciso I, II e III da Lei Orgânica do Município de Linhares, além de ser tratar de medida que visa garantir maior amplitude dos conceitos de cidadania e inclusão de forma a possibilitar ao aluno com deficiência visual a fixação da memória de sua graduação e o reconhecimento de sua dedicação através da sua efetiva ciência das escritas em seu diploma.

Diante do acima exposto, conto com o apoio de meus pares para a aprovação do presente projeto de lei.


CARLOS ALMEIDA FILHO
Vereador
PDT



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PROJETO DE LEI Nº 002881/2020

Cuida-se de Projeto de Lei de autoria do nobre vereador **CARLOS ALMEIDA FILHO**, que *"DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO PÚBLICAS E PRIVADAS DE ENSINO, EXPEDIREM DIPLOMAS/CERTIFICADOS EM BRAILE PARA OS ALUNOS COM DEFICIÊNCIA VISUAL NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE LINHARES, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"*.

À Comissão de Constituição e Justiça conforme dispostos nos artigos 62, inciso I e 64, ambos do Regimento Interno, tem por competência exarar parecer sobre os aspectos constitucional, legal, regimental, jurídico e de técnica legislativa das proposições, salvo as exceções previstas neste Regimento.

O presente Projeto de Lei, em que pese ser uma boa matéria, existe vício de iniciativa na sua propositura, haja vista ser competência do Poder Executivo Municipal, conforme artigo 31, inciso IV c/c artigo 58, inciso XIII da Lei Orgânica Municipal, onde determina que seja de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as Leis que *dispõe sobre atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública Municipal*, ou seja, não pode o Poder Legislativo *dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Municipal*, portanto, não sendo possível, que sua iniciativa se dê por esta Casa de Leis.

Portanto, no exercício de sua competência e autonomia política cabe ao Legislativo Municipal apenas e tão somente legislar sobre matérias de sua competência, bem como a atribuição típica e predominante da Câmara, isto é,



Câmara Municipal de Linhares
Palácio Legislativo "Antenor Elias"

a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais.

Cabe destacar, que o ferimento ao devido processo legislativo é vício que esbarra na própria separação dos Poderes (artigo 2º, CRFB/88), ou seja, se a iniciativa de uma lei cabe ao Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo propor qualquer lei acerca de tal matéria, pois assim o fazendo estaria violando frontalmente uma competência legislativa legalmente estabelecida, com claro avanço de um Poder sobre o outro (o que não pode ser permitido), tornando o Projeto de Lei inconstitucional por vício de origem.

Diante o exposto, a **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA** da Câmara Municipal de Linhares, após análise e apreciação do Projeto em destaque, é de **PARECER CONTRÁRIO** à aprovação do **Projeto de Lei nº 002881/2020**, por ser **INCONSTITUCIONAL** e contrário ao ordenamento jurídico municipal.

É o parecer, salvo melhor Juízo de Vossas Excelências.

Plenário "Joaquim Calmon", aos vinte e um dias do mês de setembro do ano de dois mil e vinte.



TOBIAS COMETTI

Presidente



GELSON LUIZ SUAVE

Relator



EDIMAR VITORAZZI

Membro



PARECER DA PROCURADORIA

PROJETO DE LEI Nº 002881/2020

"DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO PÚBLICAS E PRIVADAS DE ENSINO, EXPEDIREM DIPLOMAS/CERTIFICADOS EM BRAILE PARA OS ALUNOS COM DEFICIÊNCIA VISUAL NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE LINHARES, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".

Trata-se de Projeto de Lei de iniciativa do Poder Legislativo Municipal, de autoria do vereador **CARLOS ALMEIDA FILHO** visando instituir município de Linhares a obrigatoriedade das instituições de ensino públicas e privadas de ensino, expedirem diplomas/certificados em braile para os alunos com deficiência visual.

A competência privativa do Poder Executivo Municipal está inserida nos artigos 31, IV e 58, XIII e seguintes da Lei Orgânica Municipal. (*verbis*)

Art. 31 – A iniciativa das Leis cabe à Mesa, a Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, as leis que disponham sobre:

IV – criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública municipal;

Art. 58 – Compete ao Prefeito Municipal, entre outras atribuições:



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

.....
XIII - dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal;

Preliminarmente, devemos ressaltar que no projeto em análise há vício de iniciativa, pois a matéria que disciplina é de iniciativa exclusiva do Executivo, haja vista que não cabe a Câmara Municipal estabelecer regras a serem cumpridas por órgãos do executivo.

Baseando-se no princípio da simetria, constata-se que o Projeto de Lei Nº 002881/2020 padece de inconstitucionalidade formal, eis que afronta a Constituição Estadual em seu artigo 63, parágrafo único, inciso III, que dispõe ser de competência privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre organização administrativa do Poder Executivo, por afronta ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, bem como material, haja vista que impõe obrigações e gastos financeiros pelo Poder Legislativo ao Executivo, afrontando o Princípio da Separação dos Poderes.

No tocante ao alegado vício de iniciativa, verifica-se que o projeto de lei é inconstitucional por vício de origem, pois é de iniciativa privativa do Prefeito o projeto de lei que disponha sobre a implantação e execução de programas na municipalidade que constitui atividade puramente administrativa e típica de gestão, conforme artigo 31, inciso IV c/c artigo 58, inciso XIII da Lei Orgânica do município de Linhares.

Não bastassem os vícios acima apresentados, destacamos também parte do Parecer nº 2178/2020 do INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (cópia em anexo), que além de asseverar os vícios supramencionados, destacou:


Página 2



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

"A propositura é de todo inconstitucional e não merece prosperar, até porque ultrapassa a competência de normatização do município restrita às instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada e as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal, e mesmo para essas a propositura não está adequada".

Sendo assim, a matéria sob análise cabe exclusivamente ao chefe do Poder Executivo, por se tratar de programa de governo, bem como o que se convencionou chamar de "Reserva da Administração".

Portanto, no exercício de sua competência e autonomia política cabe ao Legislativo Municipal apenas e tão somente legislar sobre matérias de sua competência, bem como a atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais.

De toda sorte, o presente projeto tem grande relevância social, sendo louvável sua iniciativa, porém a formulação da Política Municipal de obrigatoriedade das instituições de ensino públicas e privadas de ensino, expedirem diplomas/certificados em braile para os alunos com deficiência visual, compete ao Chefe do Executivo.

Desta forma, resta evidente o interesse público do projeto de lei em apreço, portanto, para que o mesmo tenha continuidade e, para que seja devidamente aproveitado, sugerimos que o nobre edil encaminhe ao Chefe do Poder Executivo a título de indicação para que o mesmo possa propor a Lei nos termos alhures analisado.

No que tange a técnica legislativa e de redação, verificamos que o projeto ora analisado apresenta os parâmetros exigidos pela LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998.


Página 3



Tendo em vista o que preconiza o parágrafo único do art. 69 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Linhares, o presente Projeto de Lei deverá tramitar preliminarmente pela Comissão de Constituição e Justiça, bem como ter seu mérito analisado pela Comissão de Educação, Cultura, Turismo, Esporte, Saúde, Assistência Social, Segurança, Obras e Meio Ambiente uma vez que a matéria do presente projeto encontra-se dentro de suas competências previstas regimentalmente.

As deliberações do Plenário serão tomadas por MAIORIA SIMPLES, e o processo de votação será SIMBÓLICA, conforme estabelecem os artigos 136, § 1º, inciso I c/c o artigo 153, inciso I, todos do Regimento Interno da Câmara.

Assim a PROCURADORIA da Câmara Municipal de Linhares, após análise e apreciação do Projeto em destaque, é de PARECER CONTRÁRIO, por ser INCONSTITUCIONAL.

É o parecer, salvo melhor Juízo de Vossas Excelências.

Plenário "Joaquim Calmon", aos oito dias do mês de setembro do ano de dois mil e vinte.

JOÃO PAULO LECCO PESSOTTI

Procurador Jurídico



PARECER

Nº 2178/2020¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei de iniciativa parlamentar que obriga os estabelecimentos escolares públicos e particulares, estabelecidos no âmbito do Município, a fornecerem diploma em braile. Inconstitucionalidade. Princípio da necessidade. Comentários.

CONSULTA:

A consulente, Câmara, solicita análise de Projeto de Lei de iniciativa parlamentar que obriga os estabelecimentos escolares públicos e particulares, estabelecidos no âmbito do Município, a fornecerem diploma em braile.

A consulta segue acompanhada do Projeto de Lei.

RESPOSTA:

Vejam os arts. 7º, 16, 17, 18, 19, 20 e o art. 209 da LDB:

"Art. 7º. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

I - cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino;

II - autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público;

III - capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal.

¹PARECER SOLICITADO POR SABRÍCIA BELIZÁRIO FARONI DUTRA, PROCURADORA GERAL - CÂMARA MUNICIPAL (LINHARES-ES)



Art. 16 - O Sistema Federal de ensino compreende:

- I - as instituições de ensino mantidas pela União;
- II - as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- III - os órgãos federais de educação.

Art. 17 - Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreendem:

- I - as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal;
- II - as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal;
- III - as instituições de ensino fundamental e médio, criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- IV - os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente.

Parágrafo único. No Distrito Federal, as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada integram seu sistema de ensino.

Art. 18 - Os sistemas municipais de ensino compreendem:

- I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;
- II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- III - os órgãos municipais de educação.

Art. 19 - As instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas:

- I - públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público;
- II - privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

Art. 20 - As instituições privadas de ensino se

enquadrarão nas seguintes categorias:

I - particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;

II - comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos, que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade; (Redação dada pela Lei nº 12.020, de 2009)

III - confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem à orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;

IV - filantrópicas, na forma da lei

Art. 209 - O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;

II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público."

Nas palavras do professor Hamurabi Messeder comentando a LDB:

"Levando-se em conta que as instituições privadas de ensino fazem parte dos sistemas federais, estaduais e municipais de ensino, conforme veremos nos arts. 16, 17 e 18, tem-se a determinação que o Projeto Pedagógico nas instituições privadas também deve ser composto por todos os segmentos envolvidos na instituição, e não só por seu diretor ou proprietário, como muitas vezes ocorre [...]"

Quando dizemos que uma instituição privada de ensino pertence ao Sistema Federal, ao Estadual ou ao Municipal, não estamos afirmando que o Governo tornou-se proprietário dessa instituição que foi criada por um ou mais particulares no exercício

dessa liberdade condicionada concedida pelo próprio art. 7º do diploma legal. Na verdade, estamos afirmando que o Poder Público, na forma das entidades da Federação, exerce supervisão sobre a atividade educacional privada.

Por exemplo, quando dizemos que as universidades privadas pertencem ao Sistema Federal, estamos afirmando que o Governo Federal, através das Capes e da Sesu, exercerá supervisão e fiscalização dessas instituições. O mesmo raciocínio nos chega ao afirmarmos que as instituições privadas de ensino médio e fundamental pertencem ao sistema dos Estados e do Distrito Federal. Afirmamos assim que elas serão supervisionadas pelos órgãos competentes dessas esferas [...]

No inciso IV do art. 17 vemos que as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada pertencem ao sistema Estadual. Muitos acham que por ter o Município prioridade de atuação sobre o ensino fundamental, as instituições de ensino fundamental privadas estarão sob sua supervisão, o que de fato não ocorre.

Devemos lembrar que a CF/1988, em seu art. 211, §§ 2º e 3º, informa que os Estados-membros atuam prioritariamente também no ensino fundamental. Exercer a fiscalização das instituições privadas do gênero é uma das formas pelas quais os estados atendem à determinação constitucional." (In: MESSEDER, Hamurabi. Entendendo a LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Rio de Janeiro. Elsevier. 2012, p. 101-104)

De acordo com os arts. 17 e 18 da LDB os sistemas municipais de ensino compreendem tão somente as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada e as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal. As instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada e as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal pertencem ao sistema de ensino do Estado e se sujeitam ao Conselho Estadual de Educação.

Apesar de não se negar a possibilidade de o Município fiscalizar

e normatizar em relação às instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada e as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal, principalmente no que se refere aos estabelecimentos privados de ensino, o poder de polícia, dado o seu caráter potencialmente autoritário, não pode se mostrar ilimitado, de modo a desrespeitar os direitos fundamentais dos indivíduos. Isso porque apesar de o poder de polícia ter como finalidade promover o bem-estar geral, regulando, para obtenção desse fim, o exercício dos direitos individuais reconhecidos, deverá, em contrapartida, observar os direitos e garantias individuais estatuídos em nossa Constituição. Nesse sentido, vale conferir a lição de NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Revista de Direito Administrativo, nº 224. São Paulo: Renovar. abril e junho de 2001, p. 295:

"Tocará, portanto, ao aplicador do direito, administrador ou juiz, proceder a um exame de proporcionalidade ou razoabilidade da norma restritiva da liberdade de iniciativa. Embora se admita que uma liberdade ilimitada é capaz de afetar outros interesses, quer de terceiros, quer da sociedade, ensejando, assim, a sua delimitação, não menos correto é o remate de que toda e qualquer limitação de direitos fundamentais, entre os quais o da liberdade empresarial, haverá também de movimentar-se mediante lindes preciosos, demarcados pela sua proporcionalidade. Cioso dessa exigência, Hesse mostra-nos que a limitação obrigatoriamente terá de satisfazer os seguintes requisitos: a) ser adequada à obtenção do objetivo de interesse público visado; b) resultar necessária, ou seja, quando não se possa, a fim de se alcançar o fim colimado, escolher outro meio igualmente eficaz, mas que prejudique em medida sensivelmente menor o direito fundamental a ser contido; c) ser razoavelmente exigível, cotejada a dimensão da intervenção ente os seus motivos justificadores."

Ademais, a aplicabilidade da medida está condicionada no caso concreto aos atendimentos dos princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade. BARROSO, Luis Roberto. Constitucionalidade e legitimidade da Reforma da Previdência - ascensão

e queda de um regime de erros e privilégios In Temas de Direito Constitucional, Tomo III. Renovar: Rio de Janeiro. 2005, p. 214, decompõe, a exemplo do que a doutrina alemã faz com o princípio da proporcionalidade, o princípio da razoabilidade em três elementos, (i) a adequação entre meio e fim; (ii) necessidade-exigibilidade da medida; e (iii) proporcionalidade em sentido estrito, sem os quais o ato normativo é inconstitucional por ausência de razoabilidade ou proporcionalidade. Nesse sentido, faz-se necessário avaliar a proporcionalidade e razoabilidade da medida a ser adotada. Razoabilidade é aquilo que se situa dentro de limites aceitáveis. Já para uma conduta municipal observar o princípio da proporcionalidade, há de revestir-se de tríplice fundamento: o meio empregado na atuação deve ser compatível com o fim colimado (adequação), a conduta deve ter-se por necessária, não havendo outro meio menos gravoso ou oneroso para alcançar o fim público, ou seja, o meio escolhido é o que causa o menor prejuízo possível para os indivíduos (exigibilidade) e as vantagens a serem conquistadas superarem as desvantagens (proporcionalidade em sentido estrito).

Convém, ainda, invocar a necessidade de fazer uma ponderação entre os princípios e os interesses conflitantes. ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 7ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 52, leciona o seguinte em relação à ponderação de princípios:

"Com efeito, a ponderação não é método privativo de aplicação dos princípios. A ponderação ou balanceamento (*weighing and balancing, Abwägung*), enquanto sopesamento de razões e contrarrazões que culmina com a decisão de interpretação, também pode estar presente no caso de dispositivos hipoteticamente formulados, cuja aplicação é preliminarmente havida como automática."

Enfim, por qualquer prisma que se analise a propositura a conclusão não é outra: não se verifica adequação, necessidade, vantagem ou menor onerosidade da medida, razão pela qual lhe falta a necessária e imprescindível razoabilidade e proporcionalidade.

Já no que se refere aos estabelecimentos públicos de ensino, temos o vício de iniciativa, eis que não é dado ao Poder Legislativo dar ordens direcionadas às escolas públicas, o que macula a propositura de vício de iniciativa, com a consequente verificação de sua inconstitucionalidade formal, pois a criação de atribuições para órgãos e entidades da Administração Municipal, na forma do que dispõe o art. 61, § 1º, II, "e" da CRFB/88 é de competência privativa do Chefe do Executivo, motivo pelo qual, sob esse aspecto, também resta prejudicado o prosseguimento da propositura. A matéria já foi diversas vezes analisada pela Consultoria Jurídica do IBAM, o que culminou com a edição do Enunciado 02/04:

"ENUNCIADO Nº 02/04. Processo Legislativo. Inconstitucionalidade de projeto de lei originário do Legislativo que: 1) crie programa de governo; e 2) institua atribuições ao Executivo e a órgãos a ele subordinados." (PARECERES NºS 0735/04; 1483/03 e 0128/03).

Nesse sentido, tem decidido a jurisprudência:

"Constitucional - Ação direta de inconstitucionalidade - Lei 3.929, de 09 de março de 2006, do Município de Mauá, que dispõe sobre a obrigatoriedade quanto ao fornecimento de contas impressas em braile pelos órgãos da Administração Pública municipal - Projeto de iniciativa parlamentar - Ingerência na Administração local - Vício de iniciativa - Maltrato ao princípio da independência dos Poderes -- Ausência de indicação dos recursos disponíveis - Ofensa aos arts. 5º "caput"; 25 "caput"; 37; 47, U, XJ e XIV; 111; 144; e 176, I, da Constituição do Estado - Inconstitucionalidade declarada."(TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei 9042516-38.2007.8.26.0000; Relator (a): Ivan Sartori; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro Central Cível - São Paulo; Data do Julgamento: 21/05/2008; Data de Registro: 27/06/2008)

Ademais, a impressão braile é de alto custo e a propositura

sequer menciona de onde sairão recursos para seu cumprimento, até mesmo porque a implementação do diploma digital já é um caminho irreversível e próximo a ser implementado, conforme consta na Portaria MEC nº. 330, de 5 de abril de 2018 que "Dispõe sobre a emissão de diplomas em formato digital nas instituições de ensino superior pertencentes ao sistema federal de ensino" e na Portaria MEC nº. 554, de 11 de março de 2019, que "Dispõe sobre a emissão e o registro de diploma de graduação, por meio digital, pelas Instituições de Ensino Superior - IES pertencentes ao Sistema Federal de Ensino", sendo dispensável a legislação municipal em respeito ao chamado princípio da necessidade ou o *Notwendigkeit oder Erforderlichkeit* utilizado pelos constitucionalistas alemães (In: PIEROTH/SCHLINK, Grundrechte: Staatsrecht II. Heidelberg. C. F. Müller. 1995, p. 67). Nas palavras de Gilmar Ferreira Mendes:

"É certo que a lei exerce papel deveras relevante na ordem jurídica do Estado de Direito. Assinale-se, porém, que os espaços não ocupados pelo legislador não são dominados pelo caos ou pelo arbítrio. Embora a competência para editar normas, no tocante à matéria, quase não conheça limites (universalidade da atividade legislativa), a atividade legislativa é, e deve continuar sendo, atividade subsidiária. Significa dizer que o exercício da atividade legislativa está submetido ao princípio da necessidade, isto é, que a promulgação de leis supérfluas ou iterativas configura abuso do poder de legislar. É que a presunção de liberdade, que lastreia o Estado de Direito democrático, pressupõe regime legal mínimo, que não reduza ou restrinja, imotivada ou desnecessariamente, a liberdade de ação no âmbito social. As leis não de ter, pois, fundamento objetivo, devendo mesmo ser reconhecida a inconstitucionalidade das normas que estabelecem restrições dispensáveis." (In: MENDES, Gilmar Ferreira; FORSTER JÚNIOR, Nestor José. Manual de redação da Presidência da República. 2. ed. rev. e atual. Brasília. Presidência da República. 2002, p. 87).

Concluindo: a propositura é de todo inconstitucional e não

merece prosperar, até porque ultrapassa a competência de normatização do município restrita às instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada e as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal, e mesmo para essas a propositura não está adequada.

É o parecer, s.m.j.

Jaber Lopes Mendonça Monteiro
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 31 de agosto de 2020.