



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

EXMO. SR. PRESIDENTE

PL 207/2022

Trata-se de projeto de lei ordinária que “Dispõe sobre a obrigatoriedade de garantir às crianças e aos adolescentes em situação de vulnerabilidade, alunos de escolas públicas municipais e “PCD”, a gratuidade no acesso aos parques de diversões instalados no município”, de autoria do nobre Vereador Francisco França da Silva.

A proposição, nos termos do seu art. 1º, pretende estabelecer que:

Art. 1º Fica obrigatório o acesso gratuito aos brinquedos dos parques de diversões instalados no município de Sorocaba, às crianças e aos adolescentes em situação de vulnerabilidade, alunos do 1º ao 5º anos do Ensino Fundamental I matriculados regularmente na rede pública municipal, e “PCD” - Pessoas com Deficiência de qualquer faixa etária em eventos com acordo de cooperação ou promovidos pela Prefeitura de Sorocaba. (g.n)

Da simples leitura do dispositivo acima transcrito, nota-se que a proposição não trata da regulamentação das relações de consumo, nem tampouco interfere na livre iniciativa de mercado, uma vez que a gratuidade, ali prevista, se restringe aos eventos que tenham a participação da Prefeitura, seja na sua promoção ou cooperação.

Dessa forma, é possível concluir que a proposição visa dar efetividade ao direito constitucional de lazer (art.6º, caput), o qual está inserido no capítulo dos Direitos Sociais, e este, por sua vez, está inserido no Título dos Direitos Fundamentais. Vejamos:

TÍTULO II DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

CAPÍTULO II DOS DIREITOS SOCIAIS

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, **o lazer**, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Nota-se, portanto, que o lazer é um direito fundamental e por ser elevado à categoria de direito social, ele é considerado de 2ª geração, nos termos da classificação proposta em 1979 pelo jurista checo Karel Vasak, inspirado nos ideais da Revolução Francesa (Liberdade, igualdade, fraternidade).



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Sobre essa classificação dos direitos fundamentais em “gerações”, o então Ministro do STF Celso de Mello fez uma interessante síntese conclusiva:

*“Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e **os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais)** – **que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas** – **acentuam o princípio da igualdade**, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade.” (MS 22.164, rel. min. Celso de Mello, j. 30-10-1995, P, DJ de 17-11-1995.) (g.n.)*

Por oportuno, o lazer pode ser conceituado como um conjunto de ocupações no qual o indivíduo pratica em seu tempo de não-trabalho ou obrigações pessoais, segundo Dumazedier: *“...seja para repousar, seja para divertir-se, recrear-se e entreter-se ou, ainda, para desenvolver sua informação ou formação desinteressada, sua participação social voluntária ou sua livre capacidade criadora, após livrar-se das obrigações profissionais, familiares e sociais”*¹

Nesse contexto, observamos que o direito social ao lazer tem a finalidade de favorecer a todos e especialmente os mais “desprivilegiados”, garantindo a isonomia (art. 5º, caput da CF) e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III da CF), e, ainda, por via transversa, melhorar também a saúde.

O §3 do Art. 217 da Constituição Federal, inclusive dispõe que o Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social.

Historicamente, o direito ao lazer foi inserido no ordenamento jurídico pátrio com a promulgação da Lei Magna, em 1988, como uma liberdade do indivíduo (1ª geração), e logo depois ganhou status de direito de 2ª geração, com a força de nossa doutrina e jurisprudência.

É importante salientar que os direitos de 2º geração têm caráter programático, isto é, são prestações positivas que o Estado tem o dever de executar em benefício do indivíduo.

A observância dos direitos sociais, considerados de 2ª geração, é obrigatória para todos os níveis da federação. Vale lembrar que da mesma forma que a saúde está no caput do art. 6º, CF, como direito social e dever do Estado, assim também está o lazer.

¹ Dumazedier, J. (2001). Lazer e cultura popular (3ª ed.). São Paulo: Perspectiva, p 34.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Deste modo, é forçoso concluir que tanto o Poder Público está obrigado a cuidar da saúde, entre outras formas, construindo hospitais, como também está obrigado a fornecer meios para que os indivíduos, trabalhadores ou não, possam usufruir do lazer. É uma prestação positiva, concreta e obrigatória a favor dos indivíduos.

Especialmente sobre o caso em tela, o art. 227 da Magna Carta dispõe que é dever do Estado, de forma concorrente com o esforço da família e sociedade, assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade o direito ao lazer:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Cumprido mencionar que a matéria é de **interesse local**, sendo da competência do Município a **proteção e garantia das pessoas com deficiência**, bem como a promoção da **cultura e recreação**, devendo inclusive incentivar o **lazer**, como forma de **promoção social**, conforme estabelece a Lei Orgânica do Município de Sorocaba, *in verbis*:

“Art. 4º Compete ao Município:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

a) à saúde, à assistência pública e à proteção e *garantia das pessoas portadoras de deficiência*

(...)

IX - *promover a cultura e a recreação*;

Art. 130. Para atingir os objetivos estabelecidos no artigo anterior, o Município promoverá por todos os meios ao seu alcance:

I - *condições dignas de trabalho, saneamento, moradia, alimentação, educação, transporte e lazer*;

*Art. 158. O Município incentivará o **lazer**, como forma de **promoção social**.*

No tocante à iniciativa, observa-se que a matéria é de **iniciativa legislativa concorrente** dos Vereadores e do Sr. Prefeito Municipal, haja vista que **não** está elencada no rol taxativo das hipóteses de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Executivo, disposto no art. 61, §1º, inciso II da Constituição Federal², dispositivo que, em âmbito municipal, corresponde ao art. 38 da Lei Orgânica do Município de Sorocaba³.

Com relação a previsão de gratuidade às **crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade**, a proposição encontra fundamento, ainda, no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 1990)

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) **preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;**
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Art. 59. Os municípios, com apoio dos estados e da União, estimularão e facilitarão a destinação de recursos e espaços para programações culturais, esportivas e de lazer voltadas para a infância e a juventude.

Art. 71. A criança e o adolescente têm direito a informação, cultura, lazer, esportes, diversões, espetáculos e produtos e serviços que respeitem sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

Por sua vez, especialmente com relação a previsão de gratuidade às **pessoas com deficiência**, a proposição está em consonância também com a **Lei Nacional 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)*” da qual destacamos os seguintes dispositivos:

Art. 8º É dever do Estado, da sociedade e da família assegurar à pessoa com deficiência, com prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à sexualidade, à paternidade e à maternidade, à alimentação, à habitação, à educação, à profissionalização, ao trabalho, à previdência social, à habilitação e à reabilitação, ao transporte, à acessibilidade, à cultura, ao desporto, ao turismo, ao lazer, à informação, à comunicação, aos avanços

² Art. 61. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

³ Art. 38. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

I - regime jurídico dos servidores;

II - criação de cargos, empregos e funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

científicos e tecnológicos, à dignidade, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária, entre outros decorrentes da Constituição Federal, da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo e das leis e de outras normas que garantam seu bem-estar pessoal, social e econômico.

Art. 42. A pessoa com deficiência tem direito à cultura, ao esporte, ao turismo e ao lazer em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, sendo-lhe garantido o acesso:

I - a bens culturais em formato acessível;

II - a programas de televisão, cinema, teatro e outras atividades culturais e desportivas em formato acessível; e

III - a monumentos e locais de importância cultural e a espaços que ofereçam serviços ou eventos culturais e esportivos.

Art. 43. O poder público deve promover a participação da pessoa com deficiência em atividades artísticas, intelectuais, culturais, esportivas e recreativas, com vistas ao seu protagonismo, devendo:

(...)

III - assegurar a participação da pessoa com deficiência em jogos e atividades recreativas, esportivas, de lazer, culturais e artísticas, inclusive no sistema escolar, em igualdade de condições com as demais pessoas.

Registre-se, ainda, que reforçando a importância do direito ao lazer, diversos são os diplomas internacionais que lhe fazem referência, diretamente ou implicitamente, reconhecendo a relevância de sua preservação e efetivação. Nesse sentido, destaca-se o Complemento da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1936)⁴, Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)⁵, Pacto Internacional Relativo aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966)⁶ e o Protocolo de São Salvador (1988)⁷, esses três últimos ratificados pelo Brasil.

Como se vê, a matéria esta condizente com nosso direito positivo. Todavia, há que se observar que o art. 2º da proposição padece de inconstitucionalidade, uma vez que cria obrigações concretas específicas e pormenorizadas a serem executadas pelo Poder Executivo, retirando dele o poder de decidir sobre o mérito da situação, configurando inadmissível invasão do Legislativo na esfera Executiva, razão pela qual fere o Princípio da Independência e Separação dos poderes (art. 5º da CE)⁸

⁴ Artigo 4 – O direito à vida comporta:

a) O direito a um trabalho reduzido o bastante para deixar lazeres suficientemente remunerados, a fim de que todos possam participar amplamente do bem-estar que os progressos da ciência e da técnica tornam cada vez mais acessíveis e que uma repartição equitativa deve e pode garantir a todos.

⁵ Artigo XXIV: Todo homem tem direito a repouso e lazer, inclusive à limitação razoável das horas de trabalho e a férias remuneradas periódicas.

⁶ Artigo 7º: Os Estados integrantes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de desfrutar de condições de trabalho justas e favoráveis, que garantam sobretudo:

d) O repouso, os lazeres, a limitação razoável da duração do trabalho e férias remuneradas periódicas, assim como remuneração dos feriados.

⁷ Artigo 7º. Condições justas, equitativas e satisfatórias de trabalho. Os Estados Parte neste Protocolo reconhecem que o direito ao trabalho, a que se refere o anterior, pressupõe que toda pessoa goze do mesmo em condições justas, equitativas e para o que esses Estados garantirão em suas legislações, de maneira particular:

g) Limitação razoável das horas de trabalho, tanto diárias quanto semanais. As jornadas serão de menor duração quando se tratar de trabalhos perigosos, insalubres ou noturnos;

h) Repouso, gozo do tempo livre, férias remuneradas, bem como remuneração nos feriados nacionais.

⁸ Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

No mesmo sentido, o mestre HELY LOPES MEIRELLES observa que:

*“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. **Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providões administrativas especiais** manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, **entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.**” (GRIFEI “Direito Municipal Brasileiro” 2013 17ª ed. Ed. Malheiros Cap. XI 1.2. p. 631).*

Além disso, o Art. 4º merece reparos, haja vista que o termo “acima descritos” deve ser suprimido, em atendimento a melhor técnica legislativa preconizada na Lei Complementar nº 95, de 1998, a seguir:

“Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

(...)

II - para a obtenção de precisão:

*g) **indicar, expressamente o dispositivo objeto de remissão**, em vez de usar as expressões ‘anterior’, ‘seguinte’ ou equivalentes;”*

Por fim, cabe alertar que, também em atendimento à melhor técnica legislativa, é necessário a inclusão de **cláusula de despesa**.

*Ex positis, **à exceção dos arts. 2º e 4º, nada a opor sob o aspecto legal** da proposição, ressaltando-se que a sua aprovação dependerá do voto favorável da **maioria simples** dos membros da Câmara (art. 162 do RI)⁹.*

É o parecer.

Sorocaba, 29 de junho de 2022.

Roberta dos Santos Veiga
Procuradora Legislativa

⁹ Art. 162. Todas as deliberações da Câmara, salvo disposição expressa em contrário, serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta dos seus membros.