PROJETO DE LEI Nº 089/2021

EMENTA: "Garante a obrigatoriedade de reserva de assentos às pessoas com grau de obesidade avançada e mórbida nos estabelecimentos públicos e privados nos moldes, prazos e termos previstos nesta Lei".

Autoria: Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento – Vereador, Câmara Municipal.

A Câmara Municipal de Rio das Ostras, Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais APROVOU e EU PROMULGO, o seguinte:

LEI:

Art. 1º. – Fica estabelecida a obrigatoriedade da reserva de assentos especiais às pessoas com grau de obesidade avançada e mórbida nos cinemas, teatros, restaurantes, instituições de ensino, financeiras e congêneres no Município de Rio das Ostras.

Parágrafo Único. Os estabelecimentos públicos e privados descritos devem reservar 5% (cinco por cento) do total de lugares disponíveis às pessoas com grau de obesidade avançada e mórbida.

Art. 2°. – Para efeitos desta Lei considera-se obesa a pessoa que possua índice de massa corporal (IMC) acima de 30.

Art. 3°. – Os assentos serão adquiridos em consonância com as determinações da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.

Art. 4º. – A inobservância das obrigações estatuídas nesta Lei pelas entidades particulares, bem como nos demais atos expedidos para sua regulamentação, sujeitará o infrator às seguintes penalidades, aplicáveis separada ou cumulativamente, independentemente da ordem em que estão classificadas:

I - advertência;

II - multa de R$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais) após 30 (trinta) dias úteis da advertência caso não solucionado o problema;

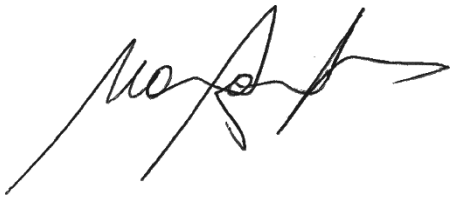
III - na reincidência, após 30 (trinta) dias úteis da primeira multa, aplicação de segunda multa de R$ 3.000,00 (três mil reais) e assim sucessivamente até que haja o cumprimento da norma.

Art. 5º. – Os estabelecimentos privados aos quais se refere o artigo 1º terão o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da data da publicação desta Lei, para se adequarem às suas disposições.

Art. 6º. – Na regulamentação desta Lei, o Poder Executivo estabelecerá os prazos para que sejam realizadas as adaptações nos estabelecimentos públicos municipais previstos no artigo 1°.

Art. 7°. – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, 07 de maio de 2021.



Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador

JUSTIFICATIVA

A presente proposição tem o intuito de promover a reserva de vagas em estabelecimentos com acessíveis à várias pessoas de maneira adequada àquelas que possua grau de obesidade, consagrando o direito fundamental da dignidade da pessoa humana previsto no art. 1°, III, da Constituição da República e que irradia sua axiologia para todo o ordenamento jurídico pátrio.

A Constituição da República, por sua vez, em seu art. 23, II, deixa claro que é competência concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios garantir a proteção das pessoas com deficiência e garantir seus direitos com tratamento baseado no princípio da isonomia material:

> "Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
>
> (...)
>
> II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;"

Trata-se, pois, de norma que disciplina ação voltada à proteção de pessoas portadoras de deficiência, dentre as quais se incluem as pessoas com obesidade mórbida.

Quanto à referida matéria, a União, no exercício da competência legislativa que lhe é outorgada pela Carta Magna (art. 24, XIV, CRFB/88) e, dentro do sistema vertical de repartição de competência, editou a Lei n° 13.146/2015, instituindo o Estatuto da Pessoa com Deficiência.

Nos termos da referida Lei, é considerada pessoa com mobilidade reduzida aquela que tenha, por qualquer motivo, dificuldade de movimentação, permanente ou temporária, gerando redução efetiva da mobilidade, da flexibilidade, da coordenação motora ou da percepção, incluindo o obeso (art. 3º, IX).

Dispõe ainda a lei instituidora das normas gerais sobre a matéria, em seu art. 44, que "*nos teatros, cinemas, auditórios, estádios, ginásios de esporte, locais de espetáculos e de conferências e similares, serão reservados espaços livres e assentos para a pessoa com deficiência, de acordo com a capacidade de lotação da edificação, observado o disposto em regulamento*".

Referida lei preconiza observância das normas de atendimento prioritário (Lei 10.048/2000) e de acessibilidade (Lei 10.098/2000), ambas regulamentadas pelo Decreto nº 5.296/2004 (com redação dada pelo Decreto nº 9404/20186), o qual, no que tange ao tema aqui discutido, dispõe:

"Art. 23. Nos teatros, cinemas, auditórios, estádios, ginásios de esporte, locais de espetáculos e de conferências e similares, serão reserva dos espaços livres para pessoas em cadeira de rodas e assentos para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, de acordo com a capacidade de lotação da edificação, conforme o disposto no art. 44 § 1º, da Lei 13.446, de 2015.

§ 1º Os espaços e os assentos a que se refere o caput, a serem instalados e sinalizados conforme os requisitos estabelecidos nas normas técnicas de acessibilidade da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, devem:

I - ser disponibilizados, no caso de edificações com capacidade de lotação de até mil lugares, na proporção de:

a) dois por cento de espaços para pessoas em cadeira de rodas, com a garantia de, no mínimo, um espaço; e

b) dois por cento de assentos para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, com a garantia de, no mínimo, um assento; ou

II - ser disponibilizados, no caso de edificações com capacidade de lotação acima de mil lugares, na proporção de:

a) vinte espaços para pessoas em cadeira de rodas mais um por cento do que exceder mil lugares; e

b) vinte assentos para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida mais um por cento do que exceder mil lugares.

§ 2º Cinquenta por cento dos assentos reservados para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida devem ter características dimensionais e estruturais para o uso por pessoa obesa, conforme norma técnica de acessibilidade da ABNT, com a garantia de, no mínimo, um assento.

(...)

§ 9º Na hipótese de a aplicação do percentual previsto nos § 1º e § 2º resultar em número fracionado, será utilizado o primeiro número inteiro superior.

§ 10. As adaptações necessárias à oferta de assentos com características dimensionais e estruturais para o uso por pessoa obesa de que trata o § 2º serão implementadas no prazo de doze meses, contado da data de publicação deste Decreto."

Por sua vez, a presente proposição reitera os termos da regulamentação federal ao assegurar às pessoas com grau de obesidade avançada e mórbida assentos especiais, disciplinando, dentro do seu interesse local, que os estabelecimentos públicos e privados (definidos no art. 1º) devem reservar 5% (cinco por cento) do total de lugares disponíveis às pessoas com grau de obesidade avançada e mórbida.

A norma municipal impõe referida obrigação (reserva de assentos para pessoas com grau de obesidade avançada e mórbida) para os "*cinemas, teatros, restaurantes, instituições de ensino e financeiras no Município de Rio das Ostras*", por sua vez a norma federal impõe a mesma obrigação para "*teatros, cinemas, auditórios, estádios, ginásios de esporte, locais de espetáculos e de conferências e similares*" (art. 23 do Decreto Federal nº 5.296/2004).

Vê-se, pois, que a norma municipal se atém aos locais obrigados pela Lei federal ao seu cumprimento, voltando-se a uma das espécies de deficiência, a da obesidade avançada ou mórbida, pelo que em nada extrapola as normas superiores.

Asim sendo, a edição, pelo Poder Público Municipal, de Lei que dispõe sobre a obrigatoriedade da reserva de assentos especiais às pessoas com grau de obesidade avançada e mórbida em cinemas, teatros, restaurantes, instituições de ensino e financeiras em Rio das Ostras, acaba por promover o valor contido na norma constitucional e nas normas autorizadoras federal de proteção às referidas pessoas, cumprindo o comando estabelecido pelo sistema harmônico do ordenamento jurídico, a justificar a competência legislativa municipal para a tutela dos direitos das pessoas deficientes em razão do grau de obesidade avançada e mórbida de que são acometidas.

Feito o esclarecimento acerca do conteúdo vale dizer que é descabida aqui qualquer alegação de vício formal de iniciativa na proposição por arguição de que seria de iniciativa privativa do Poder Executivo, pois estas são de interpretação restritiva e estão expressas no art. 50 da Lei Orgânica Municipal. Hermenêutica básica: normas restritivas de direitos devem ser interpretadas restritivamente, de forma que o rol previsto no dispositivo municipal e no art. 61, § 1°, da Constituição da República traduzem taxatividade.

Assim, à evidência a competência para legislar sobre acessibilidade a pessoas com deficiência é concorrente, não havendo que se falar em inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

Além disso, o art. 14, I, alínea a), da Lei Orgânica do Município de Rio das Ostras deixa claro que a Câmara Municipal possui competência para dar início à proposições destinadas à defesa e garantia das pessoas com deficiência:

> "Art. 14 - Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:
>
> I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual, notadamente no que diz respeito:
>
> a) à saúde, à assistência pública e à proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;" (grifou-se).

A presente proposição não cria qualquer despesa ao Executivo nem invade a esfera de atribuições de suas Secretarias, motivos pelos quais não há qualquer impedimento para sua regular tramitação, pois pretende consagrar princípios constitucionais e trazer uma Administração Pública gerencial e voltada ao atendimento de interesses e peculiaridades que lhes são próprios.

Realmente, o Projeto em questão encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas, consoante o posicionamento atual da jurisprudência dos Tribunais Pátrios sobre o tema. Recentemente, o e. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por meio de seu Órgão Especial, confirmou a constitucionalidade de Lei idêntica à presente proposição:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA RESERVA DE ASSENTOS ESPECIAIS ÀS PESSOAS COM GRAU DE OBESIDADE AVANÇADA E MÓRBIDA EM CINEMAS, TEATROS, RESTAURANTES, INSTITUIÇÕES DE ENSINO E FINANCEIRAS DA CIDADE DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. 1. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO PACTO FEDERATIVO. DESCABIMENTO. LEI MUNICIPAL DELIMITADA À REGULAMENTAÇÃO ESTABELECIDA, NO ÂMBITO VERTICAL, E CUMPRE A FINALIDADE DE NORMA SUPLEMENTAR, DENTRO DOS PRECISOS LIMITES DESTA, BUSCANDO ASSEGURAR E PROMOVER, EM CONDIÇÕES DE IGUALDADE, O EXERCÍCIO DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM GRAU DE OBESIDADE AVANÇADA E MÓRBIDA. RESPEITADAS AS NORMAS FEDERAIS E ESTADUAIS. 2. NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR. LEGISLAÇÃO, QUE NA SUA MAIOR PARTE (ARTS. 1º A 4º), NÃO INTERFERE NA GESTÃO ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO. NORMA QUESE RESTRINGE A DAR EFETIVIDADE À NORMA FEDERAL JÁ EXISTENTE NO INTERESSE DO MUNICÍPIO. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES QUANTO ÀS NORMAS PREVISTAS NOS ARTIGOS 1º A 4º DA NORMA IMPUGNADA. 3. (...) Declarada, pois, a parcial inconstitucionalidade, sem redução de texto, da Lei nº 13.435, de 03 de março de 2020, do Município de São José do Rio Preto, apenas para excluir da adequação às disposições da norma, os estabelecimentos públicos

> abrangidos pelo art. 1º da lei impugnada, no que se refere ao prazo de 180 dias, constante do parágrafo único do art. 5º. Efeito *ex tunc*. Ação direta julgada parcialmente procedente." (Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 2055216-14.2020.8.26.0000, Des. (a) Rel. (a) CRISTINA ZUCCHI, Data do Julgamento: 17/02/2021, Órgão Especial TJSP; grifou-se).

Com efeito, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa - esta reservada ao Poder Executivo - o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral):

> "Recurso extraordinário com agravo. **Repercussão geral**. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. **Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte**. 5. Recurso extraordinário provido." (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016; grifou-se).

E, ainda que houvesse a alegação de que haveria a criação de gastos ao Poder Executivo, fato é que a ausência de recursos específicos para atendimento de novas despesas, na pior das hipóteses, apenas comprometeria a eficácia da lei no exercício financeiro de sua vigência. Com efeito, "*inclina-se a jurisprudência no STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo" (STF, ADI 1.585-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 19-12-1997, v.u., DJ 03-04-1998, p. 01)*".

E ainda que se falasse em custos da Administração Municipal para a devida implantação deste Programa, não há dúvidas de que o Município pode arcar com estas despesas ínfimas diante dum Orçamento Milionário.

Isso porque, ainda se leve em consideração que o custo para implementar este Programa este custo é praticamente nulo, sem onerosidade para a Administração Municipal que já possui médicos otorrinolaringologistas e fonoaudiólogos em seu corpo clínico, sendo que não haverá gastos extras.

A independência dos poderes não é absoluta a ponto de engessar o governo; daí a harmonia estabelecida no art. 2.º da Carta Magna. Decidiu o Supremo Tribunal Federal na ADI-MC n. 2.072/RS, que o Poder Legislativo pode editar leis que criem despesas, pois, caso contrário, não poderá ele legislar sobre a maioria das matérias.

Regras restritivas dos Poderes devem ser interpretadas também restritivamente. O art. 63 da Constituição Federal veda o aumento de despesas apenas em projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, permitindo-o, porém, nos projetos de iniciativa concorrente.

Ora, caso só o Poder Executivo pudesse criar despesas, ter-se-ia que julgar inconstitucionais todas as leis assistenciais de iniciativa parlamentar, vale dizer, as que tratam da saúde, da previdência, do acesso à moradia e à justiça, etc. Os casos seriam todos análogos à presente proposição, em que, repetindo as razões de decidir do Ministro Moreira Alves no precedente supracitado, o Guardião da Constituição proferiu a seguinte decisão:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. [...] "1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil — matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. 2. Reconhecimento, pelas Turmas desta Corte, da obrigatoriedade do custeio do exame de DNA pelo Estado-membro, em favor de hipossuficientes. 3. O custeio do exame pericial da justiça gratuita viabiliza o efetivo exercício do direto à assistência judiciária, consagrado no artigo 5º, inciso LXXIV,

da CB/88. [...]" (ADI n. 3.394/AM, Min. Eros Grau, STF; grifou-se).

Diante disso, dentro dos limites do razoável, pode o Legislativo, em projeto de Lei de sua iniciativa, impor obrigações ao Poder Executivo que impliquem aumento de despesas, desde que não se intrometa na independência orgânica da Administração e na escolha dos meios executivos, que começa com a elaboração do orçamento.

A razão disto é o fato de os direitos fundamentais possuírem eficácia direta. Assim, seu cumprimento é sempre cogente ao Administrador, estando sujeita à discricionariedade apenas a escolha dos meios executivos. Isto, aliás, não é novidade.

Justamente para evitar abusos, desde sua concepção, o princípio da separação de poderes confere ao Legislativo a faculdade de editar leis, cujo cumprimento não está à mercê dos desígnios do administrador.

Se o Legislativo não puder gerar despesas, o Executivo terá a exclusividade de se auto-disciplinar. Na sequência, torna-se-á inútil, além da atividade do Legislativo, também a do Judiciário, pois pouco poderá fazer o aplicador imparcial da Lei se ela nasce parcial, eis que editada por seu próprio destinatário. Permitir que uma situação desta ordem se instalasse, significaria desequilibrar o sistema de freios e contrapesos pela subversão do princípio da independência, ignorando a necessidade de harmonia.

Em outras palavras, se a lei cria despesa pública ou renuncia a receita pública isso não é suficiente para conclusão de sua inconstitucionalidade por violação à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo.

É bem verdade que impõe ao Poder Executivo, no que concerne às entidades municipais, providenciar a emissão dos cartazes, na forma que estabelece. Mas a imposição diz respeito à tomada de medida prática de concretização, de execução da norma e, convenhamos, de custo mínimo para a Administração Pública, custo esse inserido no conjunto das despesas alusivas à divulgação do serviço posto à disposição da comunidade, no âmbito municipal ou junto a entidades particulares.

Portanto, diante da relevância da matéria, da possibilidade do município legislar sobre o tema por ser de interesse local nos termos do art. 30, I e II, da Constituição Federal e por não trazer despesas nem usurpar matérias de competência privativa do Poder Executivo, se requer a regular tramitação da presente proposição com sua votação e aprovação no Plenário da Casa Legislativa, transmudando-se por fim em Lei quando da promulgação do Chefe do Poder Executivo.

Requer-se, ainda, que quando do envio do Projeto de Lei ao Chefe do Executivo para sanção e eventual análise de veto, ocorra o envio concomitante da

presente Justificativa como anexo porque esclarece por inteiro todas as questões atinentes à proposição – tanto em âmbito formal quanto em âmbito material.

Sala das Sessões, 07 de maio de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador