PROJETO DE LEI Nº 045/2021

EMENTA: Dispõe sobre a obrigatoriedade de ser destinado local exclusivo nas praças de alimentação para deficientes, idosos e gestantes em estabelecimentos comerciais em geral tais como, por exemplo, *shopping centers*, mercados, hiper e supermercados e dá outras providências.

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. – Todos os estabelecimentos comerciais tais como, por exemplo, *shopping centers,* mercados, hiper e supermercados, devem destinar dez por cento de suas mesas e cadeiras nas praças de alimentação como local preferencial para deficientes, idosos e gestantes.

§1º Entende-se por pessoa idosa aquela que comprovar sessenta anos de idade ou acima.

§2º As mesas e cadeiras destinadas aos idosos, deficientes e gestantes deverão ser personalizadas a fim de facilitar o acesso a deficientes, idosos e gestantes.

Art. 2°. – Os estabelecimentos mencionados deverão se adequar às disposições desta Lei.

Art. 3°. – Nas praças de alimentação de estabelecimentos comerciais em geral tais como, *shopping centers*, hiper e supermercados, deverão ser afixados, em local de grande visibilidade, placas ou adesivos indicativos dos locais preferenciais para deficientes, idosos e gestantes.

Art. 4º. – A não observância ao disposto nesta Lei sujeitará aos infratores a multa de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), aplicada em dobro em cada reincidência.

Art. 5º. – Esta Lei entra em vigor em 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação.

Sala das Sessões, 01 de março de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador

JUSTIFICATIVA

A presente proposição dispõe sobre a obrigatoriedade de ser destinado local exclusivo nas praças de alimentação para deficientes, idosos e gestantes em centros comerciais, *shopping centers*, hiper e supermercados bem como estabelecimentos comerciais em geral.

O Projeto de Lei tem por finalidade garantir espaços preferenciais para pessoas com deficiência, idosos e gestantes, os quais merecem ter a exclusividade assinalada e evidenciada nos lugares em que estiverem e, principalmente, nos ambientes públicos, onde a concentração de pessoas é maior. Medida idêntica já existe em outros organismos públicos e privados, garantindo o bom atendimento, bem-estar e conforto físico à pessoa portadora de deficiência física, idoso ou gestante.

Com a informação amplamente divulgada a respeito da construção de um enorme shopping center no Município de Rio das Ostras não há dúvidas de que este é o momento ideal para a apresentação de proposições como a presente a fim de concretizar os direitos fundamentais consagrados na Carta Magna.

Ademais, a proposição, ao obrigar os estabelecimentos comerciais ou de serviço privados a disporem de condições de acessibilidade, se traduz como meio de inclusão social, possibilitando ao deficiente o exercício de sua cidadania, atendendo plenamente as disposições da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, da qual o Brasil é signatário, internalizado pelo Decreto nº 6.949/2009.

Feitos os esclarecimentos acima vale desde já se excluir 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.

Como se vê, a matéria tratada na proposição não foi mencionada em nenhuma das hipóteses acima e, portanto, não se insere dentre aquelas reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, inexistindo usurpação de competência, até porque não se trata norma de organização da Administração Pública nem de lei municipal que cria atribuições à Secretaria. Há uma verdadeira inovação no ordenamento jurídico, com a criação de normas gerais e abstratas, resultado típico do legítimo exercício dos integrantes do Poder Legislativo.

Na verdade, pode-se no máximo dizer que a norma é de competência concorrente entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, mas jamais que é de competência privativa daquele.

Resumindo, não há disposição referente à alteração das atribuições da Secretaria, mas apenas o atendimento à dignidade da pessoa humana e a axiologia que promove para todo o ordenamento jurídico.

O que se propõe aqui, portanto, é a adequação da atuação do Poder Público municipal a atender o princípio da isonomia em sua qualidade mais importante e conhecida: o da isonomia material, consagrado no art. 5°, *caput*, da Constituição da República, pois se garante direitos fundamentais a pessoas em condições de extrema vulnerabilidade.

É bom registrar que a presente proposição é similar à Lei n° 5.722/2014 do Município do Rio de Janeiro e que teve sua constitucionalidade reconhecida pelo e e. Supremo Tribunal Federal e cuja ementa segue abaixo transcrita:

> "Decisão: Trata-se de agravo interposto contra decisão de inadmissibilidade de recurso extraordinário em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro assim ementado: "**Representação por inconstitucionalidade. Lei nº 5.722, de 31 de março de 2014, do Município do Rio de Janeiro, que obriga centros comerciais, shoppings centers, hiper e supermercados a destinarem local exclusivo em suas praças de alimentação, para deficientes, idosos e gestantes. Controle concentrado de constitucionalidade da legislação municipal. Paradigmas de confronto da Lei Municipal 5.722/2014 exclusivamente extraídos da Carta Estadual, – artigo 358, I e II combinado com o artigo 74, VIII e XIV, todos da Constituição do Estado. Cabimento da representação. Artigo 125, § 2º da CR. A competência municipal para legislar sobre o tema encontra, à primeira vista, abrigo e fundamento no inciso II, do art. 23 da Constituição da República, que trata da denominada competência comum à União, aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios quanto a atribuições materiais ou de execução exercitáveis em parceria, por todos os entes da federação, convocados para uma ação conjunta e permanente, com vistas ao atendimento de objetivos de interesse público, de elevado alcance social**. (...) (Cfr. Fernanda Dias Meneses de Oliveira, Comentários à Constituição do Brasil, Saraiva, 2.013, 1ª Edição) que não se confundem, entretanto, com competência legislativa como, sem maiores esforços se recolhe da ação prevista nos artigos 22, 24 e 30, da Constituição da República, qual a de legislar. Tal conclusão mais se reforça quando se constata que os artigos 24, XIV da CR e 74, VIII e XIV da Constituição estadual, inscrevem na competência concorrente da União, Estados e do Distrito Federal, a de legislar a propósito da proteção e integração social das pessoas portadores de deficiência e, mesmo dos idosos, de modo que aos municípios não é possível fazê-lo, senão que a título suplementar como, desde

(...) 1. A ordem constitucional brasileira, inaugurada em 1988, trouxe desde seus escritos originais a preocupação com a proteção das pessoas portadoras de necessidades especiais, construindo políticas e diretrizes de inserção nas diversas áreas sociais e econômicas da comunidade (trabalho privado, serviço público, previdência e assistência social). Estabeleceu, assim, nos arts. 227, § 2º, e 244, a necessidade de se conferir amplo acesso e plena capacidade de locomoção às pessoas com deficiência, no que concerne tanto aos logradouros públicos, quanto aos veículos de transporte coletivo, determinando ao legislador ordinário a edição de diplomas que estabeleçam as formas de construção e modificação desses espaços e desses meios de transporte. 2. O Supremo Tribunal Federal, ao tratar da competência da União para estabelecer normas gerais nas hipóteses de competência concorrente, nos termos do art. 24, § 1º, da Constituição, assentou que a União não dispõe de poderes ilimitados que lhe permitam transpor a esfera de generalidade para invadir a competência suplementar dos Estados para também disciplinar a matéria. Do mesmo modo, havendo normas gerais veiculadas em leis de âmbito nacional, o Estado não pode ultrapassar os limites da sua competência suplementar editando lei que contrarie frontalmente os critérios veiculados na lei geral pela União, sob pena de ofensa direta ao texto constitucional. (...) 2. Na mesma linha afirmativa, há poucos anos, incorporou-se ao ordenamento constitucional a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, primeiro tratado internacional aprovado pelo rito legislativo previsto no art. 5º, § 3º, da Constituição Federal, o qual foi internalizado por meio do Decreto Presidencial nº 6.949/2009. O art. 9º da convenção veio justamente reforçar o arcabouço de proteção do direito de acessibilidade das pessoas com deficiência. 3. Muito embora a jurisprudência da Corte seja rígida em afirmar a amplitude do conceito de trânsito e transporte para fazer valer a competência privativa da União (art. 22, XI, CF), prevalece, no caso, a densidade do direito à acessibilidade física das pessoas com deficiência (art. 24, XIV, CF), em atendimento, inclusive, à determinação prevista nos arts. 227, § 2º, e 244 da Lei Fundamental, sem preterir a homogeneidade no tratamento legislativo a ser dispensado a esse tema. Nesse sentido, há que se enquadrar a situação legislativa no rol de competências concorrentes dos entes federados. Como, à época da edição da legislação ora questionada, não havia lei geral nacional sobre o tema, a teor do § 3º do art. 24 da Constituição Federal, era deferido aos estados-membros o exercício da competência legislativa plena, podendo suprir o espaço normativo com suas legislações locais. (...) Ante o exposto, dou provimento ao recurso para reformar o acórdão recorrido e julgar improcedente a representação de inconstitucionalidade da Lei 5.522/2014, do Município do Rio de Janeiro. Publique-se. Brasília, 22 de fevereiro de 2019. Ministro Gilmar Mendes

> Relator Documento assinado digitalmente." (ARE: 973559/RJ - RIO DE JANEIRO 0042377-93.2014.8.19.0000, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 22/02/2019, Data de Publicação: DJe-041 28/02/2019, STF; grifou-se).

Secundariamente, cumpre dizer que a 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 também o princípio da isonomia (igualdade) em seu sentido material.

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, sendo dirigida exclusivamente a estabelecimentos privados sem trazer qualquer gasto ao Poder Público, nem se imiscui em atuação de Secretarias Municipais ou no trato do regime jurídicos de servidores do Poder Executivo.

Como se vê, a matéria tratada na proposição não foi mencionada em nenhuma das hipóteses acima e, portanto, não se insere dentre aquelas reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, inexistindo usurpação de competência, até porque não se trata norma de organização da Administração Pública nem de lei municipal que cria atribuições à Secretaria. Há uma verdadeira inovação no ordenamento jurídico, com a criação de normas gerais e abstratas, resultado típico do legítimo exercício dos integrantes do Poder Legislativo.

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)

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)*".

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.

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, que 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, 01 de março de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador