PARECER JURÍDICO Nº_____/2022

PROJETO DE LEI Nº 42/2022

I – RELATÓRIO

1. Trata-se de Projeto de Lei nº 42/2022 de iniciativa da nobre Vereadora Roselene Maria de Souza dos Santos que *"RECONHECE NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE PORTO FELIZ, O CORDÃO DE GIRASSOL COMO INSTRUMENTO AUXILIAR DE ORIENTAÇÃO PARA IDENTIFICAÇÃO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIAS OCULTAS".*

2. De acordo com a justificativa que o acompanha, a presente Propositura reconhece o uso do colar de girassol como instrumento auxiliar de orientação para identificação de pessoas com deficiências ocultas.

3. Esclarece, que pessoas com deficiência oculta são aquelas que não apresentam sinais físicos evidentes, mas incluem dificuldades de aprendizagem, saúde mental, mobilidade, fala, deficiência sensorial, citando como exemplos: doença de crohn, transtornos do espectro autista (TEA), síndrome de tourette, transtornos ligados à demência, fobias extremas, entre outros.

4. Ademais, informa, que a ideia do cordão de girassol, em todo o mundo, está focada na conscientização e disseminação do conhecimento, para que as pessoas, espontaneamente, adotem comportamentos mais acolhedores e empáticos.

5. É a síntese do relatório. Passo à análise jurídica.

II – FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

6. O Projeto em tela versa sobre matéria de competência legislativa municipal, uma vez que estabelece medida em âmbito local, com amparo no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, senão vejamos:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

7. Da mesma forma, reza o artigo 6º, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz, *in verbis*:

"Art. 6º - Compete ao Município legislar e prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua comunidade, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

I – dispor sobre assuntos de interesse local nas áreas que não sejam de competência exclusiva da União e do Estado;"

8. Por interesse local entende-se: ***"todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância, tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local"***[1].

9. Pois bem, o presente Projeto de Lei pretende conscientizar a sociedade sobre a existência de pessoas com deficiência oculta através do uso do colar de girassol, que irá auxiliar na identificação e inclusão dessas pessoas.

10. O colar de girassol visa facilitar e humanizar o atendimento às pessoas com alguma condição de saúde não perceptível

11. Nessa esteira, cumpre observar, que compete concorrentemente à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre ***"proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência"***, nos termos do art. 24, inciso XIV, da Constituição Federal. Aos Municípios, cabe suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30, inciso II, da Constituição Federal).

[1] CASTRO, José Nilo. Direito Municipal Positivo, 4ª ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49.

12. Ademais, não podemos olvidar que o art. 23, inciso II, da Constituição Federal atribuiu à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios competência material comum para cuidar da proteção e garantia dos direitos dos portadores de deficiência, o qual possui natureza de norma programática a ser implementada quando e como os legisladores federal, estadual, distrital e municipal entenderem conveniente, permitindo-os realizarem ações voltadas para o atendimento do deficiente.

13. Confira-se a redação do citado comando constitucional:

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

14. Tal dispositivo encontramos no art. 7º, inciso II, da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz.

15. A Constituição Federal prescreve, ainda, diversas normas para promover a inclusão dessas pessoas, sem quaisquer formas de discriminação (art. 1º, III e art. 3º, III e IV).

16. Tecidas estas considerações, é de se concluir que o Município pode e deve implementar ações municipais em prol das pessoas portadoras de deficiência, assim como legislar a respeito dessa matéria, desde que observe a legislação nacional e regional em vigor sobre o assunto.

17. No tocante a iniciativa, temos que a Propositura em tela é de autoria Parlamentar.

18. Como se sabe, a função típica do Poder Legislativo é a edição de leis gerais e abstratas, bem como a fiscalização dos outros Poderes, ao passo que ao Poder Executivo é que compete adotar as medidas que traduzam atos de gestão da coisa pública, portanto, cabendo somente a ele o estabelecimento de ações governamentais.

19. Assim sendo, a Constituição da República adotou, em seu artigo 61, sistema pluralístico de iniciativa legislativa (fase inicial do processo legislativo), conferindo esta prerrogativa, ordinariamente, a sujeitos diversos.

20. Todavia, o §1º do mesmo dispositivo excepciona a regra geral, dispondo sobre matérias específicas que estão sujeitas à iniciativa legislativa privativa do Chefe do Executivo, as quais devem ser interpretadas em caráter restrito por opção político-normativa.

21. Tratando-se de norma vinculada ao Princípio da Simetria, seus preceitos devem ser observados nas respectivas Cartas dos Estados-Membros (art. 25 da Constituição da República), bem assim nas próprias Leis Orgânicas dos Municípios do Estado de São Paulo, à luz do que dispõe o art. 144 da Constituição Bandeirante: *"Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição."*

22. No âmbito estadual, as matérias de iniciativa legislativa reservadas ao Executivo estão discriminadas no art. 24, §2º da Carta Paulista. Já na Lei Orgânica do Município de Porto Feliz, tais matérias estão elencadas no art. 40, sendo reservadas exclusivamente ao Prefeito.

23. Denotamos, portanto, que a matéria tratada no Projeto de Lei em questão não se encontra entre aquelas inseridas na chamada Reserva de Administração.

24. Como dito, cediço em matéria de iniciativa legislativa prevalece interpretação restritiva sobre as hipóteses constitucionais limitativas à gênese parlamentar, como definido pelo C. STF ao solver o ***"Tema 917"*** (ARE 878.911/RJ), em regime de repercussão geral:

> ***"O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição****, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo*

> *constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. Nesse sentido, cito o julgamento da ADI 2.672, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015." (STF, ARE 878.911-RJ, Rel. Min. GILMAR MENDES, J. em 29.9.2016, Processo Eletrônico REPERCUSSÃO GERAL MÉRITO, DJe-217). (g.n.)*

25. Nesse mesmo precedente, o Plenário do C. Supremo Tribunal Federal sedimentou entendimento de que há vício de iniciativa de Lei, em decorrência de interferência entre Poderes, na hipótese de Propositura por Parlamentar local, apenas quando a norma tratar (i) da estrutura ou atribuição de órgãos do Executivo, ou ainda, (ii) dispuser sobre regime jurídico dos servidores públicos. Confira-se:

> *"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." (STF. Tribunal Pleno. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911/RJ, Rel. Min. GILMAR MENDES, j. em 29 de setembro de 2016). (g.n.)*

26. Nesse sentido, deve ser realizada interpretação restritiva quanto às hipóteses de iniciativa legislativa privativa, conforme já ensinava tradicional doutrina:

> *"...a distribuição das funções entre os órgãos do Estado (poderes), isto é, a determinação das competências, constitui tarefa do Poder Constituinte, através da*

Constituição. Donde se conclui que as exceções ao princípio da separação, isto é, todas aquelas participações de cada poder, a título secundário, em funções que teórica e normalmente competiriam a outro poder, só serão admissíveis quando a Constituição as estabeleça, e nos termos em que fizer. Não é lícito à lei ordinária, nem ao juiz, nem ao intérprete, criarem novas exceções, novas participações secundárias, violadoras do princípio geral de que a cada categoria de órgãos compete aquelas funções correspondentes à sua natureza específica." (J. H. Meirelles Teixeira. Curso de Direito Constitucional, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 592-593).

27. A propósito, ensina Hely Lopes Meirelles[2] que:

"Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental."

28. Conforme alhures mencionado, a Propositura em tela não envolve matéria cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe

[2] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, 2014, p. 633.

do Executivo, pois não trata da estrutura ou atribuição de órgãos da Administração, tampouco dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos, assim como não institui obrigações ou impõe providências ao Poder Público.

29. Por todo o exposto, denota-se que o Projeto de Lei nº 42/2022, de iniciativa Parlamentar, não se enquadra nas hipóteses excepcionais de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não se consubstanciando, salvo melhor juízo, desequilíbrio no que diz respeito ao sistema de freios e contrapesos inerente ao Princípio da Separação dos Poderes.

30. Por fim, pertinente reproduzirmos o disposto no art. 88, inciso III, do Regimento Interno desta Casa de Leis que assim prevê:

> *"Art. 88 – Compete ao vereador:*
> *(...)*
> *III – apresentar proposições que visem ao interesse coletivo;"*

31. Portanto, verificamos estar adequada a competência do Município, a iniciativa para a deflagração do processo legislativo, bem como a espécie normativa apresentada, não havendo quaisquer vícios nesses pontos.

III – CONCLUSÃO

32. Pela análise jurídica realizada, constatamos que o Projeto de Lei nº 42/2022 não apresenta incompatibilidades quanto à forma, matéria e técnica legislativa, estando, pois, apto para continuar o seu trâmite até apreciação e deliberação final da Casa Legislativa, cabendo ao Plenário exercer o juízo de mérito.

33. Por fim, imperioso registrarmos, que o presente Parecer não tem efeito vinculante, tampouco decisório, mas sim trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Edilidade.

34. Feitas as colocações pertinentes para orientação dos nobres Vereadores, passamos a mencionar os requisitos regimentais a serem cumpridos quando da apreciação da matéria pelo Plenário do Legislativo Municipal:

SUPORTE JURÍDICO - O Projeto de Lei nº 42/2022 está amparado pelo artigo 6º, inciso I e artigo 7º, inciso II, da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz, c/c o art. 88, inciso III, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

DISCUSSÃO ÚNICA – Nos termos do artigo 204, § 3º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

QUÓRUM - Maioria simples, conforme preceitua o artigo 217, inciso I e § 1º, primeira parte, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

VOTAÇÃO SIMBÓLICA – Na forma do artigo 218, inciso I e § 1º, do Regimento Interno da Casa Legislativa Municipal.

É o parecer[3], que submetemos à apreciação dos nobres Edis.

Porto Feliz, 30 de agosto de 2022.

Dra. Thais Mussi Ferreira
Advogada – OAB/SP 262.478

[3] Este Parecer contém 08 (oito) laudas, todas rubricadas pela Procuradora signatária.