



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer nº 148 /2019 – (Apoio Legislativo)

**Assunto: Projeto de Lei nº 149/19 – Aatoria Vereador Israel Scupenaro – “Dispõe sobre a obrigatoriedade de shopping center, hiper e supermercados em fornecer carrinhos motorizados as pessoas com mobilidade reduzida, idosos, gestantes e pessoas com limitação e dá outras providências”**

***À Comissão de Justiça e Redação***

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que **“Dispõe sobre a obrigatoriedade de shopping center, hiper e supermercados em fornecer carrinhos motorizados as pessoas com mobilidade reduzida, idosos, gestantes e pessoas com limitação e dá outras providências”** de autoria do Vereador Israel Scupenaro solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

Cumpre, primeiramente, destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passo a **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

Primeiramente, no que se refere ao aspecto constitucional, legal ou jurídico, verifica-se que a matéria tratada no projeto de lei atende à Constituição Federal:

*“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*

*(...)*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;"*

A Lei Orgânica segue os mandamentos constitucionais:

*"Artigo 6º - Compete ao Município, em comum com a União e o estado, entre outras, as seguintes atribuições:*

*(...)*

*II - cuidar da saúde, higiene e assistência pública e dar proteção às pessoas portadoras de deficiência;"*

No que tange à iniciativa a matéria tratada no projeto de lei também atende à Constituição Federal:

*"Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;"*

O conceito de interesse local encontramos na doutrina: *"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.(...) Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local.” (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed, Malheiros Editores, p. 111)*

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vem adotando os seguintes posicionamentos a respeito da matéria:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE HORTOLÂNDIA - LEI MUNICIPAL Nº 3.204/16.12.2015, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE “DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE CADEIRAS DE RODAS EM ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS DE GRANDE PORTE, AGÊNCIAS E INSTITUIÇÕES BANCÁRIAS, INSTALADOS NO MUNICÍPIO DE HORTOLÂNDIA” – NORMA QUE DISPÕE DE FORMA SUPLEMENTAR SOBRE PROTEÇÃO E GARANTIA DE DIREITOS DE PORTADORES DE DEFICIÊNCIA FÍSICA E MOBILIDADE REDUZIDA, DIRIGIDAS EXCLUSIVAMENTE AOS ESTABELECIMENTOS DE PARTICULARES - COMPETÊNCIA COMUM DA UNIÃO, DOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS PARA CUIDAR DA SAÚDE E ASSISTÊNCIA PÚBLICA, PROTEÇÃO E GARANTIA DAS PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA (ART. 23, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL) – MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL (ART. 30 I E II, DA CF/88) – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS INVOCADOS – INOCORRÊNCIA – IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.**

*Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade promovida pelo Prefeito do Município de Hortolândia, tendo como objeto a Lei Municipal nº 3.204, de 16 de dezembro de 2015, de iniciativa parlamentar e promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal após ser derrubado o veto do alcaide, que “Dispõe sobre a obrigatoriedade de cadeiras de rodas em*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*estabelecimentos comerciais de grande porte, agências e instituições bancárias, instalados no município de Hortolândia”.*

*A lei combatida tem o seguinte teor:*

*“Art. 1º Ficam obrigados os estabelecimentos comerciais de grande porte, atacadista e varejista que ocupe área construída superior a 1000 m<sup>2</sup> (mil metros quadrados), agências bancárias e instituições assemelhadas instaladas neste município manterem em suas edificações, no mínimo 02 (duas) cadeiras de rodas para atendimento de portadores de deficiência física ou com a capacidade de mobilidade reduzida, ainda que transitório.*

*§ 1º O fornecimento das cadeiras de rodas não deverá gerar custo ao usuário.*

*§ 2º As cadeiras de rodas deverão estar expostas em lugares estratégicos nas respectivas entradas dos estabelecimentos mencionados nesta Lei, com aviso informando sobre suas disponibilidades.*

*Art. 2º A presente lei tem por finalidade proporcionar as pessoas em situações elencadas, a se locomoverem ao interior dos respectivos estabelecimentos, devendo o proprietário e/ou responsável providenciar todas as adaptações estruturais que se fizerem necessárias, a fim de garantir a mobilidade do cadeirante de caráter permanente ou transitório.*

*Parágrafo único. Para efeito desta Lei, considera-se pessoa com mobilidade reduzida e/ou portadores de deficiência física aquele que requer tratamento especial para acesso aos serviços oferecidos pelos estabelecimentos nas suas dependências.*

*Art. 3º A inobservância ao disposto no artigo 1º acarretará a aplicação sucessiva das sanções aos titulares das agências bancárias e/ou instituições assemelhadas, proprietários e/ou responsáveis pelos estabelecimentos comerciais de grande porte.*

*Paragrafo único. O Poder Executivo fiscalizará e aplicará as seguintes sanções:*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*I - Multa no valor de 2000 (dois mil) UFMH, por infração;*

*II - Multa no valor de 4000 (quatro mil) UFMH, em caso de reincidência;*

*III Suspensão das atividades, por até 30 (trinta) dias, em caso de nova reincidência, sem prejuízo da multa anterior;*

*IV - Cancelamento definitivo do Alvará de Licença, em caso de descumprimento das sanções anteriores e nova reincidência.*

**Art. 4º** *As agências bancárias e instituições assemelhadas, estabelecimentos comerciais de grande porte terão o prazo de 90 (noventa) dias para se adaptarem aos termos desta Lei.*

**Art. 5º** *O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da sua publicação.*

**Art. 6º** *Fica revogada a Lei nº 1.177/2002.*

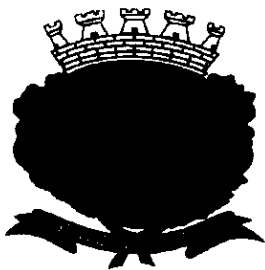
**Art. 7º** *Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.*

*(...)*

*Adianto que a presente ação é improcedente.*

*A Lei Municipal nº 3.204/16.12.2015, objeto da presente impugnação, “Dispõe sobre a obrigatoriedade de cadeiras de rodas em estabelecimentos comerciais de grande porte, agências e instituições bancárias, instalados no município de Hortolândia”.*

*O promovente aponta vício de iniciativa, violação ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes e criação de despesas sem indicação dos recursos disponíveis, além de não poder o município legislar a respeito, por versar sobre tema cuja competência legislativa é atribuída de forma concorrente à União Federal, aos Estados e ao Distrito Federal, na dicção do artigo 24, inciso XIV, da Constituição Federal, e de já ter sido a matéria disciplinada pela União, através da Lei nº 10.098/19.12.2000, que “Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção de acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida”.*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*No entanto, como bem salientado pela D. Procuradoria-Geral de Justiça, este Plenário tem reiteradamente proclamado não padecer de inconstitucionalidade leis municipais que, embora de iniciativa parlamentar, disponham, de forma suplementar, sobre proteção e garantia de direitos de portadores de deficiência física e mobilidade reduzida, dirigidas exclusivamente aos estabelecimentos de particulares (ADIN nº 2230417-59.2016.8.26.0000, Relator Des. XAVIER DE AQUINO, j. 22.02.2017; ADIN nº 2063686-44.2014.8.26.0000, Relator Des. VANDERCI ÁLVARES, j. 30.07.2014; ADIN nº 0006249-50.2012.8.26.0000, Relator Des. PAULO DIMAS MASCARETTI, J. 12.09.2012, dentre outras).*

*Com efeito, consoante art. 30, I, da Constituição Federal compete ao Município "legislar sobre assuntos de interesse local" e, conforme o art. 144 da Constituição Estadual cabe a este ente determinar a sua auto-organização.*

*Por sua vez, as leis de iniciativa exclusiva do prefeito estão taxativamente dispostas no artigo 24, §2º, da Constituição Estadual:*

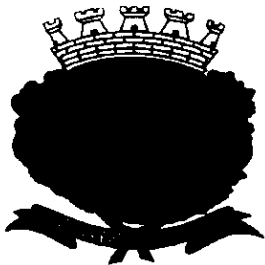
*"1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*

*2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX,*

*3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;*

*4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*

*5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos”.

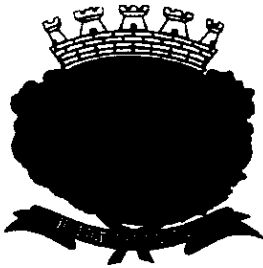
*Importante registrar que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo deve ser interpretado restritivamente e, por este aspecto, a lei em questão não tratou de nenhum dos temas acima mencionados, portanto, não se configura vício de iniciativa.*

*No presente caso, de acordo com a justificativa apresentada pelo vereador autor do projeto de lei (fls. 45), a norma ora guerreada “objetiva garantir a acessibilidade aos cadeirantes portadores de deficiência física ou com locomoção reduzida a adentrarem nos estabelecimentos comerciais, agências e instituições assemelhadas, a fim de desfrutarem a qualidade e o apreço necessário dos serviços oferecidos”.*

*Vê-se, com isso, que norma vergastada teve por fim facilitar o acesso de portadores de deficiência física e pessoas com mobilidade reduzida nos estabelecimentos comerciais de grande porte e nas instituições bancárias do Município de Hortolândia, matéria evidentemente de interesse local, de competência comum ou concorrente, concernente à proteção e garantia de direitos de pessoas nessas condições, não havendo que se falar em exclusividade de iniciativa reservada ao Poder Executivo.*

*Ademais, não há que se dizer, também, em não poder o Município legislar a respeito, mesmo que a matéria tenha sido tratada pela Lei Federal nº 10.098/2000, que “estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da na medida acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida e dá outras providências grifei”, na medida em que o tema é passível de suplementação, decorrente da disposição contida nos artigos 23, “caput”, inciso II, e 30, “caput”, incisos I e II da Constituição Federal.*

*Veja-se:*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*“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”;*

*“Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

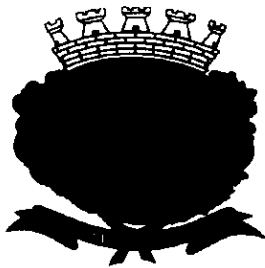
*II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”.*

*Ao dispor sobre a matéria, constata-se que a edilidade do Município de Hortolândia legislou sobre assuntos de interesse local, suplementando, no que lhe coube, a legislação federal às peculiaridades locais. Não houve a alegada indevida ingerência em atividades típicas da administração, tampouco suplementação desnecessária, logo não há que se falar em invasão de competência.*

*Acrescente-se que, embora a lei combatida imponha ao ente público atribuição ou obrigação relacionada à fiscalização, sabe-se que a atividade de fiscalizar os estabelecimentos comerciais pertence ao Executivo local. In casu, trata-se a lei combatida de norma geral, sem qualquer interferência na gestão administrativa do Executivo, cuja aplicação será determinada por regulamentação deste, sem imposição de forma ou atribuição de obrigação pelo Legislativo.*

*Note-se, por oportuno, não parecer necessário aumento/formação de quadro de servidores à aplicação da norma guerreada, na medida em que determina a fiscalização de estabelecimentos comerciais de grande porte, atacadista e varejista que ocupe área construída superior a 1000 m<sup>2</sup> (mil metros quadrados), agências bancárias e instituições assemelhadas, não de todos os estabelecimentos instalados no Município. Portanto, também por este aspecto, não está caracterizada ofensa ao princípio da separação dos poderes.*





# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Por fim, não há que se cogitar em criação de despesas para o Município como óbice para a manutenção da norma no sistema jurídico, pois como mencionou o Des. Márcio Bártoli, em decisão proferida na Adin nº 2041153-91.2014.8.26.0000, não é somente o Chefe do Executivo que pode propor lei que crie despesa, ante as excepcionais hipóteses de competência privativa do Prefeito para deflagrar o processo de formação das leis:*

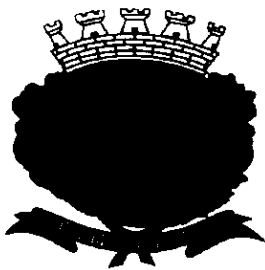
*"(...) 5. Resta evidente, assim, que a lei cuida de matéria não prevista no rol de temas reservados à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo (cf. artigo 24, §2º, Constituição Estadual, aplicável por simetria ao Município), rol esse que, segundo posição firmada pelo Supremo Tribunal Federal, e por diversas decisões deste Órgão Especial, é taxativo. Extrai-se de reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal: "(...) a jurisprudência que esta Corte consolidou a propósito do tema referente à reserva de iniciativa, sempre excepcional, do processo de formação das leis. Cabe observar, no ponto, por necessário, que o Plenário desta Suprema Corte, ao julgar a ADI 3.394/AM, Rel. Min. EROS GRAU, apreciando esse específico aspecto da controvérsia, firmou entendimento que torna acolhível a pretensão recursal ora em exame, como resulta evidente da seguinte passagem do voto do eminente Ministro EROS GRAU: 'Afasto, desde logo, a alegada inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, já que, ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Também não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo estadual. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em 'numerus clausus', no artigo 61 da Constituição do Brasil, dizendo respeito às matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Não se pode ampliar aquele rol, para abranger toda e qualquer situação que crie despesa para o Estado-membro, em especial*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*quando a lei prospere em benefício da coletividade.' (grifei) Esse entendimento encontra apoio na jurisprudência que o Supremo Tribunal Federal firmou a propósito da iniciativa do processo legislativo (RTJ 133/1044 RTJ 176/1066-1067), como o revela fragmento do julgado a seguir reproduzido: '(...) - A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo deve, necessariamente, derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. (...)'* (RTJ 179/77, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)". "O respeito às atribuições resultantes da divisão funcional do Poder constitui pressuposto de legitimação material das resoluções estatais, notadamente das leis. - Prevalece, em nosso sistema jurídico, o princípio geral da legitimação concorrente para instauração do processo legislativo. Não se presume, em consequência, a reserva de iniciativa, que deve resultar - em face do seu caráter excepcional - de expressa previsão inscrita no próprio texto da Constituição, que define, de modo taxativo, em 'numerus clausus', as hipóteses em que essa cláusula de privatividade regerá a instauração do processo de formação das leis". "(...) 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 (...)" "(...)Prevalece, em nosso sistema jurídico, o princípio geral da legitimação concorrente para instauração do processo legislativo. Não se presume, em consequência, a reserva de iniciativa, que deve resultar - em face do seu caráter excepcional - de expressa previsão inscrita no próprio texto da Constituição, que define, de modo taxativo, em "numerus clausus", as



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*hipóteses em que essa cláusula de privatividade rege a instauração do processo de formação das leis.”*

*Não prospera, igualmente, de acordo com esses precedentes da Suprema Corte, o argumento de que qualquer projeto de lei que crie despesa somente deverá ser proposto pelo Chefe do Executivo. Sendo exaustivas e excepcionais as hipóteses de competência privativa do Prefeito para deflagrar o processo de formação das leis, não se pode presumir, tampouco ampliar o sentido dos temas definidos pelo constituinte estadual.*

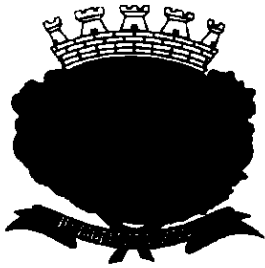
**6. Aliás, espera-se das autoridades municipais que, de acordo com sua competência e autonomia constitucionalmente garantidas, divulguem ao munícipe e à sociedade, da forma mais ampla e transparente possível, informações de interesse público.**

***O comando legal ora atacado nada mais fez do que determinar a divulgação de informação pública relevante com claro intuito de, conforme destacado na justificativa do projeto de lei, “prestar informações para os cidadãos sobre a segurança, higiene e condições de funcionamento de locais que por esta lei estão sob sua vigilância” (pág. 26) e, assim, também fomentar o exercício da cidadania. (...).”***

*No caso em exame, a lei combatida não gera diretamente qualquer despesa para a Administração Pública, mas apenas o exercício de atividade fiscalizadora característica do Executivo.*

*Em suma, a norma em questão não afronta os artigos 5º, 24, 25, 47, II, XIV, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo, assim é patente e não resta dúvida de que no caso específico não houve violação ao princípio da separação de poderes, invadindo o Poder Legislativo a esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.”*

(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2225974-65.2016.8.26.0000)



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
**ESTADO DE SÃO PAULO**

Por fim, no que tange à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98.

Quanto à votação da proposição a deliberação será tomada pela maioria simples de votos, presente pelo menos a maioria dos membros da Câmara conforme art. 159 do Regimento Interno.

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, a proposta reúne condições técnicas de legalidade e constitucionalidade, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

CMV, aos 29 de agosto de 2019.

**Aline Cristine Padilha**  
**Diretora Legislativa OAB/SP nº 167.795**