



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 389/2022

Assunto: Projeto de Lei nº 210/2022 – Altera o artigo 1º e ementa da Lei nº 5.757, de 7 de dezembro de 2018, na forma que especifica.

Autoria dos Vereadores Veiga e Mônica Morandi.

À Comissão de Justiça e Redação

Exmo. Vereador Sidmar Rodrigo Tolo

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “Altera o artigo 1º e ementa da Lei nº 5.757, de 7 de dezembro de 2018, na forma que especifica”, nos seguintes termos:

Lei Municipal nº 5.757/2018	Projeto de Lei nº 210/2022
<p>Art. 1º. Os hipermercados, supermercados e estabelecimentos congêneres no Município de Valinhos adaptarão 5% (cinco por cento) da totalidade de seus carrinhos de compras para atender as necessidades das pessoas portadoras de deficiência ou mobilidade reduzida.</p>	<p>Art. 1º O artigo 1º da Lei nº 5.757/2018, que “dispõe sobre a obrigatoriedade de todos os supermercados e congêneres no Município de Valinhos, adequarem 5% (cinco por cento) da totalidade de seus carrinhos de compras às pessoas portadoras de deficiência ou mobilidade reduzida” é alterado, passando a vigorar com a seguinte e nova redação:</p> <p><i>Art. 1º. Os hipermercados, supermercados e estabelecimentos congêneres no Município de Valinhos terão pelo menos 2 (dois) carrinhos de compras adaptados para atender as necessidades das pessoas portadoras de deficiência ou mobilidade reduzida.”</i></p>



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

<p><i>Dispõe sobre a obrigatoriedade dos supermercados e congêneres no Município de Valinhos, <u>adequarem 5% (cinco por cento) da totalidade de seus carrinhos de compras às pessoas portadoras de deficiência ou mobilidade reduzida.</u></i></p>	<p>Art. 2º. A ementa da Lei nº 5.757/2018 passa a ter a seguinte redação:</p> <p><i>Dispõe sobre a obrigatoriedade dos supermercados e congêneres no Município de Valinhos <u>possuir ao menos dois carrinhos de compras adaptados às pessoas portadoras de deficiência ou mobilidade reduzida.</u></i></p>
---	--

Ab initio, cumpre destacar a atribuição regimental à Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38¹.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada não possui força vinculante, sendo meramente opinativo, não fundamentando decisão proferida pelas Comissões. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

¹ Art. 38. Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, **quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico** e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou deliberação de um terço dos Vereadores da Câmara. § 1º É obrigatória a audiência da Comissão sobre todos os projetos que tramitem pela Câmara, ressalvados os que explicitamente tiverem outro destino por este Regimento. § 2º Concluindo a Comissão de Justiça e Redação pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de um projeto, deve o parecer vir a plenário para ser discutido e somente quando rejeitado prosseguirá o processo.(G.n).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Considerando-se os aspectos jurídicos passa-se a **análise técnica** do projeto.

No que tange à **competência legislativa municipal** a Constituição Federal fixa capacidade dos Municípios de legislar sobre assuntos de interesse local, e de complementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CRFB), *in verbis*:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber;”

Nessa linha, a Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece:

*Art. 5º **Compete ao Município**, no exercício de sua autonomia, **legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local**, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:*

[...]

*Art. 8º **Cabe à Câmara**, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, **suplementar a legislação Federal e Estadual** e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:*

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Acerca do conceito de interesse local o saudoso professor Hely Lopes Meirelles leciona:

*"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. 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**". (gn)*

(in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98)

Nessa toada, para o E. jurista Alexandre de Moraes "*interesse local refere-se aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)*" (in Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 740).

No que tange à **competência para legislar sobre proteção das pessoas portadoras de deficiência** a Constituição Federal estabelece:

*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal **legislar** concorrentemente sobre:*

(...)

*XIV - **proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;***

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, temos que o projeto em apreço versa sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência, que constitui tema afeto à competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24, XIV, da Constituição Federal).

No concernente à competência concorrente o E. jurista Alexandre de Moraes² ensina: “

A Constituição brasileira adotou a 'competência concorrente não cumulativa ou vertical', de forma que a competência da União está adstrita ao estabelecimento de normas gerais, devendo os Estados e o Distrito Federal especificá-las, por meio de suas respectivas leis. É a chamada 'competência suplementar' dos Estados-membros e do Distrito Federal (CF, art. 24, § 2º). Observamos, que no âmbito da legislação concorrente, a doutrina tradicionalmente classifica-se em 'cumulativa' sempre que inexistem limites prévios para o exercício da competência, por parte de um ente, seja a União, seja o Estado-membro, e em 'não cumulativa', que propriamente estabelece a chamada repartição vertical, pois, dentro de um mesmo campo material (concorrência material de competência), reserva-se um nível superior ao ente federativo União, que fixa os princípios e as normas gerais, deixando-se ao Estado-membro a complementação.

Entretanto, como dito os Municípios detém atribuição para “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” constante do art. 30, II, da CF. Nesse aspecto, Pedro Lenza³ assevera: “Observar ainda que tal competência se aplica, também, às matérias do art. 24, suplementando as normas gerais e específicas, juntamente com as outras que digam respeito ao peculiar interesse daquela localidade”.

² Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. São Paulo: Atlas, 2002, pág. 693.

³ LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 20ª edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2016.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Depreende-se, portanto, que ainda que o tema seja de competência concorrente e que os Municípios não estejam expressamente mencionados no caput do art. 24, a eles é dada a atribuição de legislar suplementando a legislação federal e estadual naquilo que for de interesse local.

Do mesmo modo, a Constituição Federal estabelece a competência dos entes federativos para cuidar da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência:

*“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**;*

(...)

No que tange à competência para deflagrar o processo legislativo a Constituição do Estado de São Paulo, no artigo 24, § 2º em simetria com o artigo 61, § 1º da Constituição Federal, estabelece o rol de hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo:

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia (sic) Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR)- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.

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;

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

Na mesma linha, o art. 48, da Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece as matérias de deflagração exclusiva do Prefeito Municipal:

Art. 48. Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

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

II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - abertura de créditos adicionais.

Acerca dos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo destacamos decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal que forneceu paradigma nesse sentido, trata-se do **Tema nº 917 de repercussão geral (Paradigma ARE 878911)** que recebeu a seguinte redação:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)".

*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): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)*

Consoante entendimento da C. Suprema Corte (Tema de repercussão geral nº 917) extrai-se que a iniciativa dos vereadores encontra limites somente naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, notadamente, a estruturação da Administração Pública, a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores público.

Destarte, infere-se que o projeto **não viola as regras de iniciativa**, porquanto não se trata de matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido colacionamos julgados do Tribunal de Justiça de São Paulo em casos análogos:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Estadual nº 16.674/2018, **que torna obrigatória, em todos os supermercados e congêneres, a adaptação de 5% (cinco por cento) dos carrinhos de compras às crianças com deficiência ou***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

mobilidade reduzida. Ausência de vício. Competência concorrente. Inocorrência de afronta aos princípios da isonomia, da razoabilidade e da proporcionalidade. Conforme prevê o disposto no art. 24, XIV, da Constituição Federal, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal, concorrentemente, estabelecer normas sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência. Sustenta a autora que houve ofensa ao princípio da isonomia, pois a lei não foi extensiva a todo comércio varejista, limitando-se a impor obrigações a uma parcela específica da atividade, ou seja, hipermercados, supermercados e estabelecimentos congêneres. Não se trata de diferenciações arbitrárias ou discriminações absurdas. A diferenciação feita pelo legislador, ou seja, a imposição de medidas a hipermercados, a supermercados e a estabelecimentos congêneres é justificada. Nota-se que a lei em tela foca estabelecimentos grandes e dotados de expressivo poder financeiro, dotados de grandes instalações, em que o deslocamento humano e de compras exige esforço físico maior. De outra banda, as alegações de que a lei em questão é desarrazoada, pois beneficiaria exclusivamente as crianças em desfavor dos adultos e que ambos necessitam de cuidados especiais, ou mesmo que tal medida prejudicará aquelas pessoas que necessitam de carrinho de compras, não prosperam. Isso porque o Estatuto da Pessoa com Deficiência, que fixa princípios e normas gerais, reconhece a criança como especialmente vulnerável e também reconhece que "é dever do Estado, da sociedade e da família assegurar à pessoa com deficiência a efetivação dos seus direitos" (artigos 5º, parágrafo único, e artigo 8º do Estatuto). Também não se vislumbra ofensa aos princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade. O objeto da lei em testilha mostrou-se apropriado às necessidades exigidas pela situação concreta. Não há qualquer desequilíbrio entre a imposição contida na lei e o fim almejado pela legislação, tendentes a proteger direitos da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida. De outra banda, a Lei Estadual nº 16.674/2018 também não se mostra inconstitucional em virtude da ausência de regulamentação do carrinho adaptado com assentos para crianças portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida. O alegado vício de inconstitucionalidade em virtude da falta de regulamentação da lei sobredita, padronizando o "formato" do carrinho, inexistente. Lembremos que a Constituição define o processo



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

formal de elaboração das leis que estritamente deve ser seguido para que tenham validade, bem como a observância de limites materiais no conteúdo ali inserido. O fato de o legislador, quando da elaboração da lei, não ter descrito o "padrão" do carrinho, por si só, não pode desencadear a declaração de inconstitucionalidade do preceito legal. Ressalta-se que o Poder Executivo pode, ainda, regulamentar a lei em questão. Noutro giro, a alegada impossibilidade de fiscalização do cumprimento da imposição, ou a indevida imposição de multa aos estabelecimentos, por parte dos órgãos responsáveis, ante a não regulamentação da norma, não configura vício de inconstitucionalidade, devendo eventual discussão acerca da validade da punição ser arguida em sede própria. Ação julgada improcedente, cassada a liminar.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2105073-97.2018.8.26.0000; Relator (a): Alex Zilenovski; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/10/2018; Data de Registro: 04/10/2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 5.356, de 20 de agosto de 2018, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a implantação de programa de acessibilidade nos cemitérios no Município de Mauá. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa. Ausência do vício apontado. A lei municipal, ao obrigar a disponibilização, nos cemitérios de Mauá, de instrumentos de acessibilidade (como cadeira de rodas, banco para obesos, piso adequado para deficientes visuais e sanitários adaptados para pessoas especiais), apenas deu cumprimento, em âmbito local, aos ditames constitucionais e legais de proteção e inclusão social dos portadores de deficiência – notadamente aos arts. 56 e 57 do Estatuto da Pessoa com Deficiência. A concretização do princípio da dignidade da pessoa humana – fundamento do Estado Brasileiro (art. 1º, III, da CF) – deve ser promovida mediante atuação conjunta de todos os Poderes da República. Não há falar em ingerência do Legislativo em matéria de organização administrativa. Precedentes. **Ademais, os instrumentos de que trata a lei não acarretam obrigações excessivas à administração dos cemitérios,**



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

estando atendidos os ditames da razoabilidade e proporcionalidade. Prazo para regulamentação. Inadmissível a fixação pelo Legislativo de prazo para o Executivo regulamentar a norma. Afronta aos arts. 5º; 47, incisos II e XIV; 144 da Constituição Bandeirante. Inconstitucionalidade da expressão "no prazo máximo de 30 (trinta) dias, contando de sua publicação", contido no art. 6º da lei impugnada. Fonte de custeio. Ausência de indicação ou indicação genérica não torna a norma inconstitucional, podendo resultar apenas em sua inxequibilidade para o mesmo exercício. Precedentes. Ação procedente, em parte.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2111837-65.2019.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/09/2019; Data de Registro: 12/09/2019)

Ementa:

*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 5.487/2013, do município de Catanduva, dispondo sobre a **obrigatoriedade da disponibilização de cadeiras de rodas para portadores de deficiência e mobilidade reduzida em supermercados e hipermercados da região**. Alegada violação da harmonia entre os poderes, vício de iniciativa e sobrecarga ao erário.*

1. O texto da lei em exame não traz imposição de obrigação à Administração Pública, tão pouco prevê gastos públicos para o cumprimento do programa que instituiu, não se mostrando pertinente alegação de vício a esse propósito.

2. Não se vislumbra invasão à competência legislativa do Prefeito Municipal, cujo rol de assuntos de abordagem a ele privativa vem taxativamente descrito no § 2º, do artigo 24, da Constituição Estadual, a exemplo do disposto na Carta Magna, em seu artigo 61, § 1º. Competência concorrente para legislar sobre o tema.

3. Julgaram improcedente a ação.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2063686-44.2014.8.26.0000, Relator: Vanderci Álvares. Órgão Especial. Data do julgamento: 30/07/2014. Data de registro: 04/08/2014).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

E, no concernente aos princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade extraímos da justificativa do projeto que a alteração pretendida visa adequar a legislação vigente em relação ao número necessário de carrinhos adaptados nos hipermercados, supermercados e estabelecimentos congêneres considerando a realidade verificada no município:

(...)

*Preliminarmente convém aqui registrar que, **na prática, observou-se que nas raras ocasiões em que os carrinhos de compras adaptados às pessoas portadoras de deficiência ou mobilidade reduzida dos supermercados são utilizados por consumidores, dois desses se mostram suficientes para atender à demanda específica atualmente existente em nosso município, não se verificando o uso concomitante de dois ou mais carrinhos adaptados, sendo certo que o percentual atualmente exigido pela lei que se pretende alterar mostra-se demasiadamente onerosos aos grandes supermercados, posto que calculado sobre os carrinhos de compras existentes para suprir a unidade.***

Assim e objetivando se adequar a realidade verificada em nosso município, em termos de possibilidade x necessidade, a presente alteração trás a exigência de ao menos dois carrinhos de compras adaptados por supermercado, sem prejuízo de a loja possuir mais, como forma de atrativo, em razão de sua política e/ou oferta de serviço diferenciado.

Ademais, convém aqui ressaltar que caso se observe que esse número não está atendendo à necessidade do município, diante de eventual futuro aumento da demanda hoje existente, caberá nova atualização da legislação nesse sentido, sendo de rigor a autorização da presente mudança normativa aqui pretendida.

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Por derradeiro, no concernente ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Ante todo o exposto, opinamos pela constitucionalidade e legalidade do projeto. Sobre o mérito, manifestar-se-á o Plenário de forma soberana.

É o parecer.

Procuradoria, aos 31 de outubro de 2022.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298
Assinatura Eletrônica