



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 488/2021

Assunto: Projeto de Lei nº 220/2021 – Autoria do vereador César Rocha – “Institui o uso do “Cordão de Girassol” como instrumento auxiliar de orientação e identificação de pessoas com deficiência oculta, no Município de Valinhos”.

À Comissão de Justiça e Redação

Exmo. Vereador Sidmar Rodrigo Tolo

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “Institui o uso do “Cordão de Girassol” como instrumento auxiliar de orientação e identificação de pessoas com deficiência oculta, no Município de Valinhos”.

Consta da justificativa do projeto:

O Cordão de Girassol tem como principal objetivo auxiliar na identificação de pessoas com deficiências ocultas em grandes estabelecimentos, garantindo-lhes atendimento adequado, sem necessidade de explicações e justificativas, evitando possíveis constrangimentos, possibilitando ainda a diminuição de situações de estresse para aqueles que, por alguma condição pré-determinada, não suportam situações rotineiras como aglomerações, sons elevados ou mesmo longo período de espera.

Cada vez mais popular em todo o mundo, o Cordão de Girassol é uma faixa estreita de tecido ou material equivalente, verde, com desenho de girassóis. Seu uso é facultativo e não constitui fator condicionante para o gozo de direitos assegurados à pessoa portadora de deficiência oculta.

Podem ser definidas como deficiências ocultas e/ou transtornos aquelas que não são imediatamente identificadas, a exemplo do autismo, Transtorno de Déficit de Atenção (TDA), transtornos ligados à demência, Doença de Crohn, colite ulcerosa e fobias extremas.

Além de identificar o portador de deficiência oculta, esta Lei visa também determinar que os estabelecimentos públicos e privados orientem seus funcionários e colaboradores quanto ao significado do Cordão de Girassol, a fim de garantir o atendimento adequado aos



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

seus portadores. Ao ser identificada através do Cordão, as equipes de atendimento de aeroportos, estações, supermercados e outros tipos de estabelecimentos que trabalham com grandes públicos devem priorizar a assistência a esse cliente e seus acompanhantes.

Tal serviço é capaz de evitar ou amenizar situações de alto estresse, como filas e atrasos, tornando a experiência do indivíduo mais tranquila. Ao optar por usar o Cordão de Girassol, a pessoa com deficiência e seus familiares podem usufruir de algumas vantagens, como:

- ajuda para ler placas de sinalização;*
- isenção dos processos rotineiros de segurança;*
- exclusão da necessidade de permanecer em filas;*
- recebimento de informações mais detalhadas sobre produtos e serviços dos estabelecimentos;*
- disponibilidade de salas sensoriais;*
- mais tempo de preparo para check-in em aeroportos.*

Desde 2016, funcionários do aeroporto de Gatwich, em Londres, criaram e fizeram do Cordão de Girassol um símbolo de apoio para pessoas com necessidades ocultas e /ou transtornos. Apesar de ser uma novidade no Brasil, Leis semelhantes já são realidade no Distrito Federal, Amapá e Juiz de Fora. Além de sinalizar as condições de seu portador, o Cordão de Girassol busca oferecer mais assistência e segurança às pessoas com deficiências ocultas e/ou transtornos por meio de atendimento humanizado e prioritário.

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores.

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.)

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, legais e jurídicos passamos a **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

A proposta em exame afigura-se revestida de constitucionalidade eis que força da Lei Maior os Municípios foram dotados de autonomia legislativa que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CRFB).

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar 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:” - grifo nosso.*

(...)

*“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;” - grifo nosso.

Destarte, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e a garantia do bem-estar de seus habitantes, nesse caso das pessoas



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

com deficiências ocultas, compete ao município legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, podendo suplementar a legislação Federal e Estadual, no que couber.

In casu, ressalta-se que o projeto está em consonância com a Constituição Federal, que consagra como fundamento da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana (art. 1, III) e inclui o direito à igualdade no rol de direitos e garantias fundamentais do cidadão (art. 5º "caput").

Outrossim, imperioso ponderar que o Decreto nº 6.949, de 25/08/2009, que promulgou a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, norma que integra o texto constitucional por ter sido aprovada na forma do art. 5º, § 3º, da CF/88, em seu art. 1º traz o conceito de pessoas com deficiência:

Artigo 1

Propósito

O propósito da presente Convenção é promover, proteger e assegurar o exercício pleno e eqüitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente.

Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas.

No mesmo sentido, a Lei Federal nº 13.146/2015, que instituiu a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência:

Artigo 2º *Considera-se pessoa com deficiência aquele que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Destarte, depreende-se da legislação supracitada que o conceito de pessoa com deficiência foi ampliado abrangendo todo impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial que possa obstruir a participação da pessoa na sociedade em igualdade de condições com os demais.

No que tange à competência para legislar sobre defesa da saúde e a proteção das pessoas com deficiência a Constituição Federal estabelece:

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

(...)

*XII - previdência social, **proteção e defesa da saúde;***

(...)

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

Assim, temos que o projeto em apreço ao versar sobre a proteção das pessoas com deficiência disciplinai tema afeto à competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24, XII e XIV da Constituição Federal).

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 Lenza¹ 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”.

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.

¹ LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 20ª edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2016.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Do mesmo modo, a Constituição Federal estabelece a competência dos entes federativos para 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;**"*

Por seu turno a Lei Orgânica do Município segue os mandamentos constitucionais:

"Art. 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;**"*

Nessa linha é o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 5.071, de 24.08.15, do Município de Mauá, dispondo sobre a obrigatoriedade de reservar 5% (cinco por cento) dos assentos no Teatro Municipal, em todos os eventos, para pessoas idosas e/ou com deficiência ou mobilidade reduzida. Vício de iniciativa. Inocorrência. **Matéria relativa à inclusão social das pessoas portadoras de deficiências e idosas. Norma se destina à promoção do princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado Brasileiro (art. 1º, III, da CF).** Iniciativa legislativa comum. Organização administrativa. Afronta a separação dos poderes. Inocorrência. Fonte de custeio. Presente. Além do mais, a ausência de indicação ou indicação genérica não torna a norma inconstitucional, podendo resultar apenas em sua inexecutabilidade para o mesmo exercício. Precedentes. **Ação improcedente.***

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2297324-74.2020.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 25/08/2021; Data de Registro: 26/08/2021)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 3.739, de 26 de novembro de 2020, de iniciativa parlamentar, **dispondo sobre a política municipal de proteção dos direitos das pessoas com transtorno do espectro autista.** Vício de iniciativa. Cabe, privativamente, ao Executivo a iniciativa legislativa na matéria de servidores públicos e seu regime jurídico. Presença do vício apontado, apenas em relação ao art. 5º ao determinar que a instituição de horário especial para servidores municipais que tenham sob sua responsabilidade e cuidados, cônjuge, filho ou dependente com deficiência de transtorno do espectro autista. Reconhecimento de inconstitucionalidade por vício de iniciativa apenas do art. 5º, por afronta aos arts. 5º, 24, §2º, 4, da CE. **Quanto ao mais, compete a todos os poderes do Estado – e não apenas ao Poder Executivo – a adoção de medidas visando à mais ampla proteção e inclusão social das pessoas portadoras do transtorno do espectro autista e outras deficiências. Promoção do princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado Brasileiro (art. 1º, III, da CF). Organização administrativa.** Permite contrato ou convênio entre o poder público e pessoas jurídicas de direito privado para cumprimento de diretrizes firmadas. Afronta à separação dos poderes no que se refere ao parágrafo único, do art. 2º. Matéria de gestão administrativa. Inconstitucionalidade por ofensa aos arts. 5º, 47, inciso XIV e 144 da CE. Ação procedente, em parte.*

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2298290-37.2020.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/08/2021; Data de Registro: 19/08/2021)

*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Município de Martinópolis. Lei Municipal nº 3.138, de 13 de agosto de 2020, de iniciativa parlamentar, que **dispõe sobre a instituição do programa de atendimento prioritário às pessoas diagnosticadas com neoplasia maligna em todas as unidades de saúde e hospitalares do Município de Martinópolis.** 1) Norma que dispõe de forma genérica sobre a promoção de ação voltada à saúde de pacientes com câncer (neoplasia maligna). **Matéria de interesse local. Competência***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

suplementar do Município a teor do disposto no art. 30, I e II, da Constituição Estadual. Norma municipal que não restringiu ou ampliou as determinações contidas em texto normativo de âmbito nacional. Inocorrência de violação ao pacto federativo; 2) Norma de caráter geral, que supera o teste da adequação, razoabilidade e proporcionalidade, com fundamento no princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e não interfere na gestão administrativa do Município. Inexistência de afronta ao princípio da Separação dos Poderes. Ação direta julgada improcedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2200747-34.2020.8.26.0000; Relator (a): Cristina Zucchi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 07/07/2021; Data de Registro: 12/07/2021)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Duas ações interpostas por entidades de representação do comércio de Campinas contra a Lei nº 15.777, de 18 de junho de 2019, daquele Município, que estabeleceu obrigatoriedade de instalação de dispositivos de áudio junto aos terminais de consulta de preços por leitura óptica de código de barras – Alegação de usurpação da competência privativa da União para disciplinar o assunto, que não trata de 'interesse local', sendo que há legislação federal que esgota essa matéria (Lei 10.962/2004) – PACTO FEDERATIVO – Previsão na Constituição Federal de competência legislativa concorrente entre os entes da federação, ficando a União restrita aos estabelecimento das regras gerais, podendo os Município suplementa-las dentro do seu interesse local (artigos 24 e 30) – Lei objurgada editada com a clara intenção de ampliar a proteção ao consumidor ao possibilitar a correta conferência do apreçamento de produtos etiquetados com código de barras, além de fazer a inclusão de portadores de alguma deficiência visual – Tecnologia de fácil implementação, considerando que já existem alguns aplicativos de celulares que fazem a leitura de preços em código de barras e QR code – Lei editada em nítido interesse local, voltado para a correta e precisa informação ao consumidor, suplementando a Lei Federal 10.962/2004 nesse ponto – Inexistência de violação ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade insculpido no artigo 111 da CE/89 – Conformidade*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

com os artigos 144 e 275 da CE que fazem remissão aos artigos 24, incisos V e XIV, e § 1º; 30, inciso I e II, e 170, inciso V, todos da CF/88 – Ações julgadas improcedentes.*

(TJSP. Direta de Inconstitucionalidade 2154393-82.2019.8.26.0000; Relator (a): Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/12/2019; Data de Registro: 13/12/2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.117, de 26 de abril de 2019, do Município de Arujá que **"dispõe sobre o atendimento preferencial aos doadores de órgãos, sangue e medula óssea em Arujá"**. Pretendida a inconstitucionalidade por violação ao artigo 111 da Constituição Estadual. Parcial procedência. **Instituição de atendimento preferencial, bem como de carteira de doador deve prevalecer. Não restou caracterizado o vício de iniciativa, tampouco violação ao princípio da separação de poderes. Precedentes.** Possível, entretanto, adoção da técnica de declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto do inciso III, do artigo 6º, da referida Lei. Penalidade que, se aplicada ao serviço público, acarretará em iminente dano a prestação de serviços essenciais ao cidadão. Parcial procedência da ação apenas para declarar a parcial inconstitucionalidade sem redução de texto do inciso III, do artigo 6º, a fim de se excluir a incidência da penalidade às entidades prestadora de serviço público.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2140153-88.2019.8.26.0000; Relator (a): Péricles Piza; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/11/2019; Data de Registro: 07/11/2019)

Outrossim, no que tange à competência para deflagrar o processo legislativo o artigo 24, § 2º, da Constituição Bandeirante, em simetria com o artigo 61, § 1º, da Constituição Federal, assim dispõe:

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.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

[...]

§ 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;

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.

Do mesmo modo, a Lei Orgânica do Município de Valinhos, no artigo 48, estabelece as matérias de competência 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.

Assim, a princípio, no que tange à competência, a Constituição vigente não contém nenhuma disposição que impeça a Câmara de Vereadores, dentro da competência suplementar e do interesse local, a legislar em matéria relacionada à proteção das pessoas com deficiência.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

No mais, acerca dos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo destacamos decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal que forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa.

Trata-se do TEMA 917 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 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)

Assim, consoante entendimento da Suprema Corte (Tema 917 Repercussão Geral) a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, quais sejam, a estruturação da Administração Pública; a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Entretanto, nos termos do julgado da Suprema Corte supracitado recomendável a supressão do art. 3º do projeto que confere atribuições à Secretaria de Saúde e Secretaria de Desenvolvimento Social.

Quanto ao aspecto gramatical e lógico o projeto atente 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, conclui-se que o projeto reúne condições de constitucionalidade e legalidade, **ressalvada recomendação de supressão do art. 3º do projeto.** Sobre o mérito manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

Procuradoria, 02 de dezembro de 2021.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298