

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer nº 154/2019 – (Apoio Legislativo)

Assunto: Projeto de Lei nº 156/19 – Autoria Vereador Kiko Beloni – “Institui o Cartão de Identificação da Pessoa com Deficiência CIPD no Município de Valinhos e dá outras providências”

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “Institui o Cartão de Identificação da Pessoa com Deficiência CIPD no Município de Valinhos e dá outras providências” de autoria do Vereador **Kiko Beloni** solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

Cumprido, 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:

(...)

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 à Constituição Federal estabelece:

“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 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.(...) 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-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

autonomia local." (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed., Malheiros Editores, p. 111)

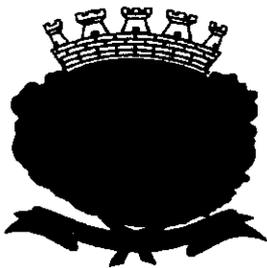
No mesmo sentido ainda, destacam-se alguns trechos do acórdão proferido na **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2084953-33.2018.8.26.0000**, a qual muito embora tenha sido julgada procedente, assim foi em razão de restringir acessibilidade. Todavia, a Corte Paulista reconheceu a inexistência de vício de iniciativa, inexistência de inconstitucionalidade em razão de ausência de previsão orçamentária e a competência legislativa do Município em matérias ligadas à proteção das pessoas com deficiência:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei n. 5.364, de 30 de novembro de 2017 Legislação que cria a obrigatoriedade de afiação de sinalização de piso tátil nas dependências dos órgãos públicos municipais, para possibilitar acessibilidade da pessoa com deficiência.

I. INEXISTÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA Caso que não se insere entre os de iniciativa privativa do Poder Executivo Tema 917 de repercussão geral.

II. INEXISTÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE EM RAZÃO DE AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA A simples ausência de previsão orçamentária específica não seria capaz, por si só, de eivar de inconstitucionalidade o ato normativo vergastado.

III. PACTO FEDERATIVO E INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL POR OFENSA AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE Há interesse local na proteção da pessoa com deficiência Medidas de proteção à pessoa com deficiência que devem ser adequadas à realidade local Precedente do E. STF Hipótese, contudo, em que a legislação local oferece proteção mais restrita que aquela prevista na legislação federal, que traçou regras gerais de acessibilidade Injustificada exclusão dos estabelecimentos privados de acesso público da obrigação



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

criada pela lei Ofensa ao princípio da razoabilidade, insculpido no artigo 111 da Constituição Federal. Ação julgada procedente.

(...)

A lei impugnada não é inconstitucional.

1- INOCORRÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA

Observa-se que a lei impugnada criou a obrigação de instalação de piso tátil nas dependências de órgãos públicos.

Não há previsão constitucional de iniciativa privativa do Chefe do Executivo para a hipótese em apreço.

Como é cediço, “em algumas hipóteses, a Constituição reserva a possibilidade de dar início ao processo legislativo a apenas algumas autoridades ou órgãos. Fala-se, então, em iniciativa reservada ou privativa.

*Como figuram hipóteses de exceção, os casos de iniciativa reservada não devem ser ampliados por via interpretativa.” (Gilmar Mendes; Paulo Gustavo Gonet Branco. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 902. g.n.).*

Ademais, o Supremo Tribunal Federal, em julgado recente, submetido ao rito de Repercussão Geral pelo Tema 917, reconheceu que as hipóteses de limitação de iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição Federal, de modo que não se admite interpretação ampliativa das suas disposições. Nesse sentido, segue a ementa: “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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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)

Dessa forma, adotando-se o modelo constitucional, em respeito ao princípio da simetria, não afronta a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal lei que não cuide especificamente de sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, ou do regime jurídico de servidores públicos, como é o caso dos autos.

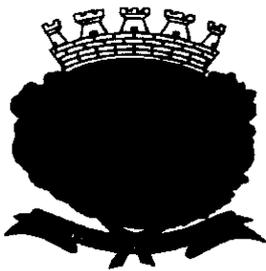
Inexiste no caso, portanto, violação à iniciativa reservada do Prefeito Municipal, não se verificando inconstitucionalidade por ofensa aos artigos 5º e 47 da Constituição do Estado.

2 - INEXISTÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE EM RAZÃO DE AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA

Ressalte-se, ainda, que a simples ausência de previsão orçamentária específica não seria capaz, por si só, de eivar de inconstitucionalidade o ato normativo vergastado.

Conforme entendimento há muito sedimentado pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, a falta de indicação da fonte de custeio para a execução do quanto disposto em um ato normativo não o eiva de inconstitucionalidade, mas apenas obsta sua execução no exercício em que editada. Prevista a despesa no orçamento seguinte, passa-se à aplicação do comando normativo.

Em caso similar, já decidiu este Colendo Órgão Especial: EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 4.975, de 25 de abril de 2.016, do Município de Suzano, que dispõe sobre a criação do Bosque da Saúde no Distrito de Palmeiras – Falta de indicação da fonte de custeio para a consecução da norma que, quando muito, impede a sua exequibilidade no ano em que editada Inconstitucionalidade por afronta ao art. 25 da Carta



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Estadual não configurada - Violação aos artigos 5º, 24, §2º, 2, 47, II, XIV e XIX cumulados com o art. 144, todos da Constituição Estadual Lei de iniciativa parlamentar que invadiu a competência legislativa do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes e, bem assim, a esfera da gestão administrativa Ação procedente. (Direta de Inconstitucionalidade nº 2257495-28.2016.8.26.0000 Rel. Des. Salles Rossi j. em 17.5.17 v.u).

Destarte, não se vislumbra ofensa ao artigo 25 da Constituição Estadual.

3 - PACTO FEDERATIVO E INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL POR OFENSA AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE

3.1 Entendimento desta Relatoria a respeito da competência legislativa do Município em matérias ligadas à proteção das pessoas com deficiência

Em casos de regulamentação pelos Municípios de questões ligadas à promoção de acessibilidade a pessoas com deficiência, tem esta Relatoria entendido que não há inconstitucionalidade formal por ofensa ao pacto federativo.

*Como é cediço, “a repartição de competências é considerada como um dos elementos essenciais ao federalismo e sua caracterização efetiva.” (André Ramos Tavares. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 1.151).*

Com efeito, a Constituição Federal assegura à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência legislativa concorrente para dispor sobre a proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência (art. 24, inciso V e XIV, da Constituição Federal).

Os Municípios, por sua vez, têm a competência legislativa limitada. O artigo 30 da Carta de 1988 estabelece que compete aos Municípios:

“I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; [...]”



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

As medidas de proteção à pessoa com deficiência devem ser adequadas à realidade local. Não há se falar em uniformidade nacional no que toca a esse assunto.

Por essa razão, entende-se que a União, ao editar o Estatuto da Pessoa com Deficiência, exerceu sua competência legislativa, traçando obrigações gerais a serem regulamentadas, especificadas, de acordo com as peculiaridades locais.

Em caso relativo à competência municipal para legislar sobre matéria consumerista, assim se pronunciou o E. Supremo Tribunal Federal: EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. Ação direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 3.578/13 do Município de Campos do Jordão que estabelece tempo máximo de espera para atendimento em caixas de supermercado. Matéria de interesse local. Competência municipal. Precedentes. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vem reiteradamente afirmando a competência dos municípios para legislar sobre matéria consumerista quando sobreleva o interesse local, como ocorre no caso dos autos, em que a necessidade de um melhor atendimento aos consumidores nos supermercados e hipermercados é aferível em cada localidade, a partir da observação da realidade local. Precedentes: RE nº 880.078/SP-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJe de 1º/6/16; RE nº 956.959/SP, Relatora a Ministra Rosa Weber, DJe de 28/6/16; RE nº 397.094/DF-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 27/10/06. 2. Agravo regimental não provido. (Agravo Regimental no Recurso Especial n. 818.550 Rel. Min. Dias Toffoli j. em 06.10.17 v.u.).

Dáí se conclui que, nesses casos, há interesse local a justificar a elaboração de lei, pois a implementação de mecanismos de acessibilidade é medida incentivada pela nossa ordem jurídica, como forma de maximizar a



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

autonomia, mobilidade pessoal e qualidade de vida das pessoas com deficiência.”

No entanto, o inc. I do art. 3º do Projeto visa conceder aos beneficiários gratuidade na utilização do sistema público de transporte coletivo de passageiros, não se amoldando ao seguinte posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo a respeito da matéria:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 026, DE 06 DE JUNHO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE TATUÍ, QUE DISPÕS SOBRE A GRATUIDADE NO TRANSPORTE COLETIVO PÚBLICO URBANO A PESSOAS COM IDADE IGUAL OU SUPERIOR A 60 (SESSENTA) ANOS - SERVIÇO PÚBLICO DELEGADO MEDIANTE CONCESSÃO OU PERMISSÃO, INCUMBINDO AO PODER EXECUTIVO A SUA FISCALIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO - ATO TÍPICO DE ADMINISTRAÇÃO, CUJO EXERCÍCIO E CONTROLE CABEM AO PREFEITO - USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL – DIPLOMA NORMATIVO, ADEMAIS, PASSÍVEL DE INTERFERIR NO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO DE CONCESSÃO - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV, XVIII E XIX, LETRA 'A', 119, 120, 144 E 159, PARÁGRAFO ÚNICO, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE.

‘O Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública’.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

'Os serviços públicos delegados, tal como ocorre na hipótese do transporte coletivo urbano, estão sujeitos à regulamentação e fiscalização pelo Poder Público e são remunerados mediante tarifa previamente fixada pelo órgão executivo competente, nos termos dos artigos 119, 120 e 159, parágrafo único, todos da Constituição Estadual, levando-se em conta, dentre outros fatores, o custo de manutenção do sistema.'

'Ofende a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da Separação de Poderes, a isenção de tarifa de transporte coletivo concedida por ato normativo de origem parlamentar, suprimindo do Chefe do Poder Executivo a prerrogativa de conduzir a política remuneratória de serviço público.' (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2148893-69.2018.8.26.0000)

De tal sorte que a Corte Paulista considerou no julgado acima que ofende o princípio constitucional da separação de poderes a proposição parlamentar tendente a regular matéria referente à execução de serviços públicos, especificamente quanto à isenção de tarifas públicas. Tal entendimento foi mantido em outras ações semelhantes julgadas este ano, Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2273127-26.2018.8.26.0000, nº 2159241-83.2017.8.26.0000 e nº 0000203-35.2018.8.26.0000.

Outro aspecto do Projeto que não seria constitucional segundo os entendimentos da Corte Paulista é a pretensão contida no mesmo **art. 3º, porém no inc. II**, acesso gratuito a eventos socioculturais, realizados no Município, que ofereçam lazer, entretenimento, informações, cultura dentre os quais realizados em feiras, exposições, cinemas, teatros, circos, ginásios, estádio de futebol, entre outros, de acordo com as normativas vigentes.

As repartições de competência dos entes federados são tratadas na Constituição Federal:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

(...)

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;"

Assim sendo, preconiza a Constituição Paulista :

"Artigo 144 - 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."

Nesse sentido, a proposição visa regulamentar matéria que não compete ao ente federativo municipal conforme depreende-se do seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 5.450, de 05 de outubro de 2017, do Município de Barretos, que "institui a meia-entrada para servidores públicos do Município de Barretos em estabelecimentos que proporcionem lazer e entretenimento no Município de Barretos e dá providências correlatas" - Invasão de competência atribuída pela Constituição Federal à União, Estados e ao Distrito Federal (art. 24, IX, da CF, aplicável aos Municípios por força do art. 144 da CE) - No âmbito Federal e Estadual do Estado de São Paulo há leis regulando a matéria atinente à concessão da "meia-entrada" - O Município detém competência suplementar em matérias de competência legislativa da União ou dos Estados, no que couber, observando o prevalente interesse local (art. 30, I e II, da CF), ausente no caso - Impossibilidade de o Município ampliar os benefícios da meia-entrada para além dos limites das leis federal e estadual, estendendo-o aos servidores municipais, sob pena de converter a



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

competência suplementar do Município (art. 30 da CF, aplicável aos municípios por força do art. 144 da CE) em concorrente - Norma impugnada, ademais, que ao conceder o benefício exclusivamente aos servidores municipais, sem critério justo de diferenciação, beneficiando uma determinada categoria, viola os princípios da razoabilidade e da moralidade administrativa (art. 111 CE) - Precedentes deste C. Órgão Especial Inconstitucionalidade declarada. Ação julgada procedente.

(...)

2. Assim dispondo, a lei em pauta excedeu sua competência legislativa suplementar e invadiu competência atribuída pela Constituição Federal à União, Estados e ao Distrito Federal, conforme dispõe art. 24, IX, da Constituição Federal, aplicável aos Municípios por força do art. 144 da Constituição Estadual, que assim estatui:

"Art. 144. Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto organizam por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição".

Essa disposição se amolda ao que dita o art. 29 da Constituição Federal:

"O Município reger-se-á por lei orgânica ..., atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado ...".

Entre esses princípios e regras, cumpre aos Municípios, obviamente, atentar para o que estabelece a Carta Magna, especialmente o que está em seu artigo 24, inciso IX:

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

"(...)

"IX educação, cultura, ensino e desporto;"

E assim também ao que prevê Constituição Federal no art. 215:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”.

Como se vê, os Municípios gozam de efetiva autonomia. Mas sua competência para legislar é limitada, nos termos do artigo 30, incisos I e II, da Carta Magna:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

“I legislar sobre assuntos de interesse local;

“II suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;”

O tema tratado pela lei municipal em pauta não é assunto de interesse exclusivamente local ou de particular interesse local, senão de todo o País, considerando que frequentadores de casas de diversões, eventos culturais, praças desportivas e similares estão em todo o território nacional.

(...) Em situação idêntica, este C. Órgão Especial já decidiu (acórdão mencionado no despacho inicial: ADI 2064311-73.2017.8.26.0000, Relator o Desembargador MOACIR PERES, j. 2.08.2017, julgada procedente por votação unânime):

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI QUE CONCEDE O BENEFÍCIO DE MEIA-ENTRADA A TODOS OS SERVIDORES MUNICIPAIS - Matéria de competência concorrente – Lei que extrapola a competência suplementar dos Municípios - Afronta ao princípio federativo, da razoabilidade, da moralidade e da isonomia Inconstitucionalidade verificada. Ação procedente.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2072145-93.2018.8.26.0000)

Também os seguintes precedentes: Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2064311-73.2017.8.26.0000 e Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2044346-12.2017.8.26.0000.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Ainda, o **art. 3º da proposição nos demais incisos** visa conceder os seguintes direitos:

“III – estacionar nas vagas de veículos reservadas para pessoas com deficiência física ou com mobilidade reduzida, devendo, para tanto, apresentar o Cartão de Identificação da Pessoa com Deficiência – CIPD, em substituição ao atestado médico, na Secretaria de Mobilidade Urbana;

IV – comprovar junto aos estabelecimentos escolares sua condição de pessoa com deficiência;

V – usufruir de atendimento preferencial nos órgãos e empresas públicas e privadas localizadas no Município, que ficam obrigadas a dispensar, durante todo o horário de expediente, atendimento preferencial às pessoas com deficiência.”

De se ressaltar que tais direitos já encontram-se positivados na legislação federal de maneira mais abrangente e benéfica:

- Lei Federal nº 13146/15 que “Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência)”:

“Art. 27. A educação constitui direito da pessoa com deficiência, assegurados sistema educacional inclusivo em todos os níveis e aprendizado ao longo de toda a vida, de forma a alcançar o máximo desenvolvimento possível de seus talentos e habilidades físicas, sensoriais, intelectuais e sociais, segundo suas características, interesses e necessidades de aprendizagem.

Parágrafo único. É dever do Estado, da família, da comunidade escolar e da sociedade assegurar educação de qualidade à pessoa com deficiência,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

colocando-a a salvo de toda forma de violência, negligência e discriminação.”

“Art. 47. Em todas as áreas de estacionamento aberto ao público, de uso público ou privado de uso coletivo e em vias públicas, devem ser reservadas vagas próximas aos acessos de circulação de pedestres, devidamente sinalizadas, para veículos que transportem pessoa com deficiência com comprometimento de mobilidade, desde que devidamente identificados.

§ 1º As vagas a que se refere o caput deste artigo devem equivaler a 2% (dois por cento) do total, garantida, no mínimo, 1 (uma) vaga devidamente sinalizada e com as especificações de desenho e traçado de acordo com as normas técnicas vigentes de acessibilidade.

§ 2º Os veículos estacionados nas vagas reservadas devem exibir, em local de ampla visibilidade, a credencial de beneficiário, a ser confeccionada e fornecida pelos órgãos de trânsito, que disciplinarão suas características e condições de uso.

§ 3º A utilização indevida das vagas de que trata este artigo sujeita os infratores às sanções previstas no inciso XX do art. 181 da Lei nº 9503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro).

§ 4º A credencial a que se refere o § 2º deste artigo é vinculada à pessoa com deficiência que possui comprometimento de mobilidade e é válida em todo o território nacional.”

- Lei Federal nº 10048/00 que “Dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e dá outras providências”:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“Art. 1º As pessoas com deficiência, os idosos com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, as gestantes, as lactantes, as pessoas com crianças de colo e os obesos terão atendimento prioritário, nos termos desta Lei.”

No que tange aos arts. 5º e 7º do projeto, o caso em tela também pode ser enquadrado em outro precedente da Corte Paulista no tocante à separação de poderes:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Caçapava. Emenda à Lei Orgânica n. 104, de 11 de abril de 2018, de iniciativa parlamentar, que “modifica os artigos 194, 205, parágrafo único e acrescenta o inciso VI, ao artigo 213, todos da Lei Orgânica do Município de Caçapava”. Parâmetro de aferição da constitucionalidade. Contraste entre Lei Municipal e dispositivo constante da Lei Orgânica Municipal. Descabimento. Inteligência dos arts. 125, § 2º, da Constituição Federal, e 74, VI, da Constituição paulista. Ausência de inconstitucionalidade quanto aos dispositivos que somente buscam concretizar em sua plenitude os direitos garantidos às pessoas com deficiência. Caracterização, no entanto, de vício de iniciativa e de ofensa ao princípio da separação de Poderes relativamente à expressão “através da Secretaria Municipal de Educação”, constante do parágrafo único do artigo 205 da Lei Orgânica Municipal, com a redação dada pelo artigo 2º da Emenda n. 104/18 à Lei Orgânica de Caçapava. Expressão impugnada que, ao cometer atribuição a órgão público, importou a prática de ato de caráter privativo do Poder Executivo. Incompatibilidade com o disposto nos arts. 5º, 24, § 2º, 2 e 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes deste Órgão Especial. Ação procedente em parte.

(...)

De outro lado, no que se refere ao parágrafo único do artigo 205, cuja redação foi modificada pelo artigo 2º da Emenda n. 104/18, constata-se



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

vício de inconstitucionalidade tão somente quanto à expressão “através da Secretaria Municipal de Educação”, nele contida, uma vez que, por meio de lei de iniciativa parlamentar, conferiu-se atribuição a órgão público.

Referida expressão é incompatível com o disposto no art. 5º, caput, da Constituição do Estado de São Paulo, cuja observância é obrigatória pelos Municípios, de acordo com o art. 144, da mesma Carta.

Consta do referido art. 5º, caput, que os Poderes Executivo e Legislativo devem guardar independência e harmonia entre si, do que decorre a autonomia e independência do Poder Executivo em relação aos desígnios da Câmara Municipal. De fato, a atividade legislativa parlamentar não pode ser exercida de modo a impor ao Prefeito o que deve ou não ser feito em termos de administração do Município.

Em outras palavras, a competência legiferante da Câmara Municipal se cinge à edição de normas gerais e abstratas, ao passo que compete ao Chefe do Poder Executivo editar leis com o fito de exercer a direção superior da Administração, regulamentar situações concretas e adotar providências específicas relativas ao planejamento, organização e execução de serviços públicos, isto é, a atividades inerentes a opções políticas de gestão.

Logo, evidencia-se que a Câmara Municipal de Caçapava usurpou a prerrogativa do Prefeito Municipal de deliberar privativamente acerca da estrutura administrativa local, ao cometer atribuições à Secretaria Municipal de Educação e ao funcionalismo público municipal.

Conforme ensinamento de Hely Lopes Meirelles, em Direito Municipal Brasileiro:

“[...] Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição de secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal” (Malheiros Editores: 18ª edição 2017, pág. 774).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Importante registrar, ainda, o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que o ato normativo de origem parlamentar que dispõe sobre a estruturação e as atribuições de secretarias e de órgãos da Administração Pública, invade a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, confira-se: "Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Artigos 238 e 239 da Constituição do estado do Rio Grande do Sul. 3. Lei estadual n. 9.726/1992. 4. Criação do Conselho de Comunicação Social. 5. O art. 61, § 1º, inciso II, alínea 'a' da Constituição Federal, prevê reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo para criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública. 6. **É firme a jurisprudência desta Corte orientada pelo princípio da simetria de que cabe ao Governador do Estado a iniciativa de lei para criação, estruturação e atribuições de secretarias e de órgãos da administração pública.** 7. Violação ao princípio da separação dos poderes, pois o processo legislativo ocorreu sem a participação chefe do Poder Executivo. 8. Ação direta julgada procedente" (ADI nº 821/RS, Relator Ministro Gilmar Mendes). (g.n.)*

Este C. Órgão Especial também já assentou o entendimento de que o poder de iniciativa de matéria relacionada à administração do Município pertence ao Chefe do Executivo. A este incumbe, portanto, não só o exercício dos atos de gerência das atividades municipais, como também a iniciativa das leis necessárias à organização dos serviços prestados pelas secretarias municipais e às referentes ao funcionalismo municipal.

Nesse sentido, confira-se:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Leis municipais de iniciativa parlamentar que criaram e dispuseram sobre o "Conselho Municipal de Trânsito e Transporte" no Município de Guarujá, órgão vinculado à Secretaria de Defesa e Convivência Social dessa cidade. Determinação para que o Poder Executivo municipal providencie os "meios necessários para o seu funcionamento", bem como designe servidores públicos para a



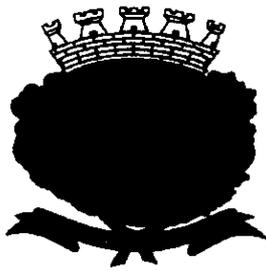
CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

composição do Conselho. Vício de iniciativa configurado. Matéria legislativa de impulso privativo do Prefeito Municipal, nos termos do artigo 24, § 2º, item 2, da Constituição Estadual. Afrenta ao princípio da separação de poderes (artigo 5º, da Carta Constitucional estadual). Ação procedente". (ADI n. 2192945-87.2017.8.26.0000, Rel. Des. Geraldo Wohlers, j. 04.04.2018).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ATO NORMATIVO DE ORIGEM PARLAMENTAR QUE INTRODUZIU MODIFICAÇÕES NO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO, ALTERANDO A ESTRUTURA E ATRIBUIÇÕES DE SECRETARIAS - INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 24, § 2º, ITEM 2, 47, INCISOS II, XIV E XIX, LETRA 'A', E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL (ARE Nº 878.911/RJ) - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE". "O Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública". "A ingerência da Câmara Municipal na esfera de competência exclusiva do Prefeito implica transgressão ao princípio da separação dos poderes previsto no artigo 5º, caput, da Constituição Estadual". "Fere a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo ato normativo de origem parlamentar que estabelece atribuições a órgãos da administração pública". (ADI n. 2028561-73.2018.8.26.0000, Rel. Des. Renato Sartorelli, j. 16.05.2018).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 7.296, de 14 de agosto de 2014, de iniciativa parlamentar, que "assegura a reserva de vagas nas creches municipais, às crianças portadoras de necessidades educativas especiais e dá outras providências" Lei de origem parlamentar que estabelece obrigações e impõe tarefas típicas de administração atribuídas



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

ao Poder Executivo, a quem é constitucionalmente reservada a iniciativa legislativa, violando o princípio da separação de poderes (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º, 47, II, XI, XIV e XIX, da Constituição Estadual (aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta e art. 29 da Constituição Federal). Não bastasse, a lei impugnada cria despesas sem especificar a respectiva fonte de custeio, a que refere genericamente (art. 25, § único, da Constituição Estadual) Inconstitucionalidade. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI n. 2170717-26.2014.8.26.0000, Rel. Des. João Carlos Saletti, j. 25.03.2015).

Confira-se, em arremate, trecho do parecer ofertado pela Procuradoria-Geral de Justiça:

“[...] Lembre-se que a criação de órgãos e serviços públicos afetos à competência do Poder Executivo e a conferência de respectivas atribuições consistem em matérias que se inserem na reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo se houver geração de despesa ou à reserva da Administração se esta não ocorrer (arts. 5º, 24, § 2º, 2 e 47, II, XIV e XIX, a, Constituição Estadual).

Desta feita, caracterizada está a violação à denominada reserva da Administração, pois compete ao Poder Executivo o exercício de sua direção superior, a prática de atos de administração típica e ordinária e a disciplina de sua organização e de seu funcionamento (art. 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual).

Como dito, verifica-se que a Emenda n. 104/18, por meio de seu artigo 2º, em desrespeito aos ditames constitucionais, confere atribuição a órgão público específico - Secretaria Municipal de Educação.

Não se trata, evidentemente, de atividade sujeita à disciplina legislativa. Assim, o Poder Legislativo não pode, por meio de emenda à lei orgânica, ocupar-se da administração, sob pena de se permitir que o legislador administre invadindo área privativa do Poder Executivo.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Quando o Poder Legislativo do município edita ato normativo disciplinando atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o princípio da separação de poderes.

A inconstitucionalidade, portanto, decorre da violação da regra da separação de poderes, prevista na Constituição Paulista e aplicável aos municípios.

Quando, a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que devem existir entre os poderes estatais.

[...]

Como se vê, é irrecusável a incompatibilidade da expressão “através da Secretaria Municipal de Educação”, constante do parágrafo único do artigo 205 da Lei Orgânica Municipal, com a redação dada pelo artigo 2º da Emenda n. 104/18 à Lei Orgânica de Caçapava, com os artigos 5º; 24, § 2º, '2' e '4'; 47, II, XIV e XIX, 'a', todos da Constituição Estadual, razão pela qual deve ser declarada inconstitucional e suprimida do ordenamento jurídico, com base nas razões acima externadas.

Ante o exposto, julga-se procedente em parte a ação, para declarar a inconstitucionalidade tão somente da expressão “através da Secretaria Municipal de Educação”, constante do parágrafo único do artigo 205 da Lei Orgânica Municipal, com a redação dada pelo artigo 2º da Emenda n. 104/18 à Lei Orgânica de Caçapava.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2257485-13.2018.8.26.0000) (grifei)

Destarte, sugere-se, respeitosamente, alterações no texto do projeto a fim de suprimir os aspectos que poderão ser considerados inconstitucionais no tocante à ofensa aos princípios constitucionais.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Outrossim, sugere-se a alteração da redação do **art. 8º** do projeto a fim de suprimir o prazo estabelecido para a regulamentação pelo Poder Executivo por ser considerada inconstitucionalidade conforme reiterados entendimentos da Corte Paulista:

“A ação comporta acolhimento somente no que diz respeito à parte final do artigo 3º da norma impugnada, pois, conforme tem decidido este C. Órgão Especial em casos semelhantes, “o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência, notadamente o poder de regulamentar leis e expedir decretos, configurando usurpação de prerrogativa do Chefe do Poder Executivo a imposição, pelo Legislativo, de prazo para regulamentação da norma, interferindo no juízo de conveniência e oportunidade da administração pública municipal” (ADIN nº 2109933-44.2018.8.26.0000, Rel. Des. Renato Sartorelli, j. 05/09/2018).

No mesmo sentido: ADI nº 2016991-90.2018.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 16/05/2018; ADIN nº 2028808-54.2018.8.26.0000, Rel. Des. Moacir Peres, j. 20/06/2018; ADIN nº 2251300-90.2017.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 23/06/2018; ADIN nº 2176348-43.2017.8.26.0000, Rel. Des. Beretta da Silveira, j. 04/04/2018; ADIN Nº 2150259-17.2016.8.26.0000, Rel. Des. João Negrini Filho, j. 15/02/2017; ADIN nº 2178107-08.2018.8.26.0000, Rel. Des. Ferraz de Arruda, j. 07/11/2018; ADIN nº 2155233-97.2016.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 01/02/2017; ADIN nº 2095527-18.2018.8.26.0000, Rel. Des. Alex Zilenovski, j. 26/09/2018; ADIN nº 2030010-66.2018.8.26.0000, Rel. Des. Sérgio Rui, j. 19/09/2018.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2038929-10.2019.8.26.0000)

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

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 **poderá** reunir condições técnicas de legalidade e constitucionalidade, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

CMV, aos 04 de setembro de 2019.


Aline Cristine Padilha

Diretora Legislativa OAB/SP nº 167.795