



Parecer jurídico número 321/2023

Ementa: Projeto de Lei – “*Divulgação de número de telefone do Departamento de Trânsito para Denúncias sobre o descumprimento da reserva de Vagas para pessoas com deficiência*”– **1) Processo Legislativo** : 1.1) **Vício de Iniciativa** - Ausência - Política Pública – 1.2) Rito das **Leis Ordinárias** - 1.3) **Competência Municipal** para legislar sobre o tema **2) Mérito: Políticas Públicas** – Diálogos Institucionais – *Debate Público* - Princípio da Dignidade da Pessoa Humana– Densificação da Isonomia em sua acepção *Material* – Direito a **Saúde** - *Construção coletiva* das decisões públicas fundamentais – Direitos Humanos e Fundamentais – Convenção de Nova Iorque, *Estatuto da Pessoa com Deficiência* e Lei **Romeo Mion- Leis Municipais 5628/23 e 5672/23** -Objetivo 5 da **Agenda 2030 da ONU** 3) Juízo **positivo** de Convencionalidade, Constitucionalidade e Legalidade da proposição

## I. RELATÓRIO

Trata-se de projeto de Lei 94-L/23, de lavra da íclita e digníssima vereadora Cláudia Rita Duarte Pedroso “Dra. Cláudia” e que conta com a seguinte redação:

Art. 1º Os estabelecimentos privados, no âmbito da Estância Turística de São Roque, deverão disponibilizar rampas de acesso às pessoas com deficiência e/ou mobilidade reduzida, bem como cumprir todas as normas de acessibilidade previstas no ordenamento jurídico pátrio, para obter a concessão ou renovação de alvará de funcionamento.

§1º A emissão de alvará de funcionamento dos novos pontos comerciais, industriais e de serviços ficará vinculada à apresentação do certificado de acessibilidade.

§2º As edificações existentes terão prazo máximo de 90 (noventa) dias, a partir da publicação desta lei, para se adaptarem.

Art. 2º As rampas poderão ocupar o desnível entre o logradouro público e a soleira de entrada dos estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços, com largura de 1,20 (um metro e vinte) e mínima de 90 cm (noventa centímetros) e inclinação até a máxima admissível na NBR 9050 da ABNT.

Art. 3º As despesas decorrentes com a execução desta Lei correrão por conta de dotação própria do orçamento vigente, suplementada se necessário.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor após decorridos 90 (noventa) dias da data de sua publicação oficial

Vieram os autos para análise acerca de sua constitucionalidade e legalidade.



## **II. DO PROCESSO LEGISLATIVO**

Início esse tópico lembrando que o devido processo legislativo é uma derivação, um corolário e assim uma verdadeira faceta, da Cláusula Constitucional do devido processo legal cujas origens remontam a Magna Carta Inglesa, pelos idos de 1215.

Frise-se que quando ausente expressa menção constitucional nesse sentido, não cabe ao legislador submeter outras matérias a votação por meio desse instituto jurídico, exatamente porque ampliação da reserva de lei complementar *restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo* desenhado pela Constituição Federal.

Dito isso, tem-se que a matéria em análise encontra-se sujeita a *reserva de lei ordinária* o que se afirma por 02 (dois) fundamentos jurídicos distintos.

E se o quórum de aprovação das Leis Ordinárias exige maioria simples de votos (embora deva haver maioria absoluta dos membros do Parlamento para o início da sessão), a aprovação das Leis Complementares torna necessária a existência de maioria qualificada em sua modalidade absoluta (artigo 69 da Constituição Federal).

Rememoro que a política pública aqui analisada NÃO se refere a qualquer hipótese em que o Constituinte fixe em desfavor do Legislativo a obrigação e se adotar o rito das Leis Complementares porque se trata de política pública de viés meramente DELIBERATIVO e propositivo.

Desse modo, conclui-se essa parte da análise agora formulada, entendendo-se que a matéria em questão deve ser analisada e votada sob o rito procedimental das ORDINÁRIAS, nos termos do art.163 inciso I da CF, sendo que nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) em seu art. 54 §1 inciso XI, a aprovação deve se dar em turno **ÚNICO de votação** com o quórum para aprovação de **maioria simples**.

Quanto a **iniciativa**, tem-se que inexistente vício em 1º (primeiro) lugar porque longe de produzir uma indevida intromissão do Legislativo na Reserva de Administração<sup>1</sup> garantida pela CF ao Executivo a escolha sobre a implantação de **política pública de proteção** às pessoas com deficiência assim como a ampliação dos espaços de proteção a esse honrado grupamento humano no âmbito da municipalidade não é tarefa exclusiva do Poder Executivo.

Dessa feita a política pública implementada cuida da proteção de direitos e interesses não exclusivos (ou privativos) do Executivo porque tem-se, em última análise, proposição

---

<sup>1</sup> A Reserva de Administração é tratada como Princípio Constitucional e sua formulação acadêmica consta da seguinte obra: **BINENBOJM,; CYRINO, A. R.** . Legalidade e reserva de Administração: um estudo de caso no direito urbanístico. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo , v. 4, p. 13-26, 2014.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

legislativa que consiste em mera explicitação do dever maior de cuidado junto a população humana acometida de alguma das diversas situações causadoras de deficiência bio psicofísica.

E justamente porque **esse** conteúdo do projeto não se imiscui em qualquer atribuição ou competência dos órgãos do Executivo, e de seus servidores, é que também NÃO haveria vício de iniciativa CASO se tratasse de proposta iniciada pelo Legislativo.

Trata-se, a rigor, de propositura que funciona como autêntico modo de **cumprir as disposições constitucionais** inerentes a esse honrado grupo humano e social e que densifica as disposições Convencionais como a i) *Convenção de Nova York*, entronizada em nosso ordenamento jurídico pelo Decreto 6949/2009, além do ii) **o Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos**, de 1966 e o iii) o Pacto de *San José da Costa Rica*, também denominado Convenção Americana de Direitos Humanos (1969).

Ademais não há que se falar que a proposta em apreço traduz hipótese de violação à Autonomia do Executivo na implementação de Políticas Públicas eis que o C. Supremo Tribunal Federal tem se posicionado, de forma reiterada, no sentido da inexistência de interferência inconstitucional do Poder Judiciário nas decisões do Poder Executivo, pois "o Poder Judiciário pode, sem que fique configurada violação ao princípio da separação dos Poderes, determinar a implementação de políticas públicas nas questões relativas ao direito constitucional à saúde" (STF ARE 894.6085-Agr / SP Rel. MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO 1ª T. j. 15/12/2015).

E se o Judiciário pode fazê-lo SEM que haja afronta a Separação de Poderes, o Legislativo pode impor tal DEVER jurídico ao Executivo com muito maior espectro de legitimidade política, exata e especialmente na medida em que é na seara do debate político-legislativo, e excepcionalmente na via judicial, que se encontra o foro adequado para a discussão e fixação das melhores políticas públicas.

É dizer: A discussão legislativa constitui o campo PRIMARIAMENTE próprio para a deliberação concernente à implementação, ou não, de dada política pública porque no seio dos diálogos entre Executivo e Legislativo que devem surgir as melhores e mais informadas SOLUÇÕES para problemas afetos as escolhas políticas de COMO irão ser tutelados os direitos fundamentais.

Isso se diz, ainda, porque os representantes do povo TANTO no Executivo QUANTO no Legislativo conhecem, de modo aprofundado, a realidade social e LOCAL e tem, assim, o múnus de melhor debater e criar as regras jurídicas que deverão equacionar as demandas sociais tais como a aqui observada.

Traz-se, sobre o tema, o verbete de Súmula 65 do TJSP, *verbis*:

Não violam os princípios constitucionais separação dos poderes, da isonomia, da discricionariedade administrativa e da anualidade orçamentária as decisões judiciais que determinam às pessoas jurídicas da administração direta a disponibilização de vagas em unidades educacionais ou o fornecimento de medicamentos, insumos, suplementos e transporte a crianças ou adolescentes.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Saliento que, por dever de **coerência argumentativa**, dogmática e intelectual, informo que essa **mesma linha de entendimento** desse tema foi adotada por esta Casa de Leis no bojo da análise das Leis Municipais 5628/23 e 5672/23, de sorte que não se trata de posicionamento jurídico heterodoxo ou mesmo "novo" senão de percepção que a Procuradoria Jurídica desta Casa de Leis tem sobre o tema.

Portanto, seja em face da construção dogmática do tema quanto em atenção a jurisprudência do STF e do TJ/SP não se enxerga do projeto apresentado qualquer vício de iniciativa.

Por fim, e no tocante à **Competência do Município** para legislar sobre o tema, tem-se que a própria Constituição Federal inclui dentre as competências administrativas comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios o dever jurídico de "cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência" (art. 23, inciso II, da CRFB).

E, ao cuidar da competência legislativa concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal, o constituinte originário também elencou dentre elas a "proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência" (art. 24, inciso XIV, da CRFB).

Logo, existe um direito PRÓPRIO do Município para legislar sobre o tema, no bojo de sua específica AUTONOMIA que a CF lhe assegura sem que, nessa questão, se invada qualquer zona de direito ou de interesse da União Federal.

Portanto, não se enxerga do projeto apresentado qualquer vício de iniciativa nessa propositura e tampouco qualquer afronta a Competência da União ou do Estado de São Paulo para regular a matéria.

*Seguindo*, passa-se agora ao estudo da constitucionalidade, convencionalidade e legalidade da proposta legislativa.

## **IV. DO PROJETO DE LEI**

Quanto ao mérito, informa-se que o presente projeto busca, finalisticamente, garantir que maior proteção aos portadores de definição já historicamente vitimizados pela NÃO proteção estatal de suas diferenças.

Nessa toada, e respeitadas as eventuais opiniões em contrário, o projeto de lei aqui examinado apenas densifica 02 (dois) fundamentos do sistema democrático, notadamente, a **dignidade da pessoa humana** e a isonomia em sentido material.

Lembro que a minuta em estudo não cria obrigações positivas concretas, ou tarefas que já não deviam ser cumpridas pelo Executivo, posto que a própria Constituição da República e as leis em vigor já impõe ao Alcaide os deveres de proteger as populações historicamente desassistidas, tanto por meio da criação de normas jurídica quanto pela execução dessas.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Importante mencionar que a minuta aqui proposta pauta-se na principiologia extraída de diversas normas pátrias de proteção a pessoa humana com deficiência densificando a dignidade humana por meio de política pública de proteção a elas no Município de São Roque.

O propósito da minuta é meritório e justificável sendo a proteção institucional a essas pessoas é corolário da própria Isonomia em sentido material porque, por ele, se reconhece um direito diferenciado, ampliado e assim mais amplo a elas justamente porque sua condição orgânica e social lhes garantem essa visão diferenciada e o modo distinto pelo qual a proteção estatal a elas se destinará.

Pondere-se, ainda, que ao longo da evolução humana as relações sociais entre pessoas com deficiência e aquelas que não a tem foram e vem sendo tratadas de forma hierárquica e organizada no escopo de manter a dominação dessas pessoas no seio da sociedade.

Nessa perspectiva, e com o advento da CF um sem número de leis vem sendo promulgadas para densificar a proteção a esse honrado grupamento humano no intuito justamente de valorar suas distinções histórico-sociais que até pouco atrás não permitia sua plena inclusão no seio da sociedade.

Não se perca de vista, também, que a isonomia material é um *direito humano*.

Do mesmo modo, a Lei 13.146, de 06/07/2015 — Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência — dispõe que "Incumbe ao poder público assegurar, criar, desenvolver, implementar, incentivar, acompanhar e avaliar (...) sistema educacional inclusivo em todos os níveis e modalidades, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida" (art. 28, inciso II).

Ademais, a proteção legal aqui instituída apenas e tão somente direciona, no espaço do Município de São Roque, a proteção a pessoa com deficiência já prevista pela legislação federal.

Sublinhe-se que a história recente é marcada por avanços na promoção da dignidade dessas pessoas e em sua inclusão como membros ativos e participativos do corpo social, a exemplo das leis como a Lei Federal 12.764/2012, o Estatuto da Pessoa com Deficiência e a Lei "Romeo Mion" (Lei Federal 13.977/2020).

Constato, então, que para fins de aplicação dessa lei estão todos aqueles que apresentem ou possam apresentar algum grau da deficiência pontuada na minuta da proposta legislativa.

Ressalte-se que o tratamento diferenciado aquelas que compõe a população *humana* com deficiência, em termos protetivos expostos na minuta do projeto de lei, nada mais faz do que buscar reestabelecer o equilíbrio entre o a pessoa humana dotada de deficiência e toda a sociedade porque tais nobres e honradas pessoas possuem (via de regra) *situação de maior vulnerabilidade* e que estão em posição de *desequilíbrio* em relação aquelas que não convivem com tais limitações.

Outrossim, a diferenciação de tratamento entre portadores e não portadores de deficiência abala e desnivela a inserção deles no corpo social por força, essencialmente, das peculiares que afetam apenas e tão somente tais pessoas.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Vale dizer: Enxerga-se um *discrímen fático* apto a atrair a formalização de normas jurídicas que protejam apenas o grupo social socialmente vulnerável, o que explica e justifica o *discrímen* normativo aqui instituído.

Do mesmo modo, a diferenciada proteção aqui insculpida pelo legislador municipal valora e **fortalece os valores partilhados pela comunidade política**, porque justifica-se de modo racional, empírica e analiticamente, que apenas um grupo socialmente estigmatizado venha a receber garantias e mecanismos protetivos adicionais não extensíveis aqueles que não tenham de amargar tal distinção.

Logo, o projeto em estudo vai além de prever situações fáticas e legais que devam merecer idêntico tratamento (isonomia formal) porque aqui busca-se, apenas e tão somente, fazer com que NÃO fiquem a desabrigo os portadores de deficiência, em clara **concretização da igualdade material e moral**.

Dessa feita, deve-se fazer constar que a norma aqui construída direciona-se a toda população com deficiência, tratando-se em verdade de relevante ***avanço legislativo***.

Observa-se, então, que a matéria proposta no presente projeto de lei traz em seu conteúdo um típico tema que afeta, diretamente, direitos humanos inerentes a proteção da esfera jurídica de toda a comunidade política.

Outro compromisso internacional que também traz esse compromisso internacional do Brasil com a inclusão das pessoas com deficiência é a Agenda 2030 da ONU, especificamente em seu Objetivo 10.2, *litteris*:

10.2 Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra

Sobremais, não se esqueça que a República Federativa do Brasil (no que se inclui o Município de São Roque) firmou tais compromissos internacionais de modo que o conteúdo da minuta em última análise expõe uma temática de interesse de toda a coletividade.

E, quando o Brasil se comprometeu internacionalmente a cumprir tanto a Convenção Internacional sobre os ***Direitos das Pessoas com Deficiência*** quanto a ***Agenda 2030 da ONU***, o Município de São Roque também se obrigou a engendrar esforços para atingir tais objetivos exatamente porque, no âmbito internacional, a República Federativa do Brasil age na representação e no interesse de TODOS os entes federados, consoante as disposições dos arts. 4º, 5º §2º e 3º, 21 inciso I da CF.

Dito de modo simples: No momento em que a República Federativa do Brasil assinou tais compromissos internacionais, os 5.568 municípios, Brasília (como cidade coextensiva ao Distrito Federal), e o Distrito Estadual de Fernando de Noronha (PE), totalizando 5570 cidades, os 27 (vinte e sete) Estados, o Distrito Federal e a União ***"pegaram a caneta"*** e, internacionalmente, se obrigaram a adotar todos expedientes ao seu alcance para que as metas ali estipuladas fossem materializadas.



Mas, se ainda restasse alguma dúvida quanto a Constitucionalidade do projeto, tem-se que ele visa concretizar o princípio da plena e efetiva participação e inclusão na sociedade, consagrado na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, e incorporados ao ordenamento pátrio com a edição do Decreto nº 6.949, de 25/08/2009.

Nessa linha, o fato da proposta ter sido inserida no ordenamento jurídico pelo mesmo procedimento das Emendas Constitucionais faz com que a satisfação dos direitos narrados no projeto de lei seja, em verdade, mera derivação maior de disposição constitucional inerente à implementação de políticas públicas concernentes as **peçoas com deficiência**.

Isso é extremamente relevante porque a satisfação desse compromisso internacional e do Decreto 6949/2009 transcende os interesses do Executivo ou mesmo a possibilidade do Alcaide ou mesmo do Legislativo não querer proteger as pessoas com deficiência.

Não se duvida, então, que em verdade tal Lei Municipal é apenas PARCELA do cumprimento de um enorme dever constitucional de criar condições dignas, decentes, idôneas e sérias para que esse grupo de pessoas melhor se integrem a todos as espécies de meio ambiente que compõe o Município de São Roque.

## V. DAS CONCLUSÕES

Do exposto, e em homenagem a cláusula constitucional do devido processo legal (da qual o processo legislativo constitui mera derivação), opino para que o presente projeto de lei siga a tramitação inerente ao rito próprio das ***Leis Ordinárias***, porque a matéria em estudo NÃO se encontra sujeita às hipóteses constitucionais ou legais que imponham a obrigatoriedade de se adotar o rito processual próprio das leis complementares.

Saliento que ***as matérias*** constantes do projeto em estudo são afetas à POLÍTICA PÚBLICA destinada a cumprir as disposições constitucionais, e NÃO sofrem desse vício de iniciativa, porque longe de produzir uma indevida intromissão do Legislativo na Reserva de Administração<sup>2</sup> garantida pela CF ao Executivo, o projeto de lei apenas amplia os espaços de proteção a ***pessoa humana com deficiência*** no âmbito da municipalidade.

É que inexistente ***reserva de iniciativa*** quanto a decisão política sobre realizar ou não ações governamentais que DENSIFIQUEM a ***isonomia material*** já que tal debate público não revela qualquer espaço de poder próprio do Executivo que lhe outorgue a faculdade jurídica de deliberar sobre o melhor momento para iniciar o debate legislativo, não estando tal parte da proposição contida nas situações explicitadas no art.61 §1º da CF.

Portanto, observadas tais balizas, não se enxerga qualquer inconstitucionalidade ou vício formal na minuta de projeto de lei agora escrutinada.

---

<sup>2</sup> A Reserva de Administração é tratada como Princípio Constitucional e sua formulação acadêmica consta da seguinte obra: BINENBOJM,; CYRINO, A. R. . Legalidade e reserva de Administração: um estudo de caso no direito urbanístico. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo , v. 4, p. 13-26, 2014.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Quanto ao conteúdo material da proposta, opino **FAVORALMENTE à tramitação** da presente proposta, posto que por sua adequação aos ditames da Constituição da República e a legislação em vigor, porque a minuta proposta densifica 03 (três) fundamentos do Estado Constitucional de Direito, notadamente, **i) Dignidade da Pessoa Humana**, tomada tanto em sua acepção Kantiana de que o valor do ser humano é ínsito a própria condição humana quanto pela regra do reconhecimento, quando se enxerga que cada um só é entendido como sujeito de direito, e assim só detém as posições jurídicas ativas que aceita para os outros, ii) a **Isonomia** em seu sentido **Material**.

Deve, por fim, o presente expediente ser encaminhado para a *Comissão de Constituição, Justiça e Redação* com posterior remessa a **Comissão de Saúde**, o que faço a partir da leitura do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) já que o debate a ser firmado no presente projeto de lei liga-se a mais de uma área de competência das Comissões Internas desta casa.

Friso que, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991), a aprovação deve se dar em 01(um) **turno** de votação com o quórum para aprovação de simples.

Consigno, por último, que as conclusões acima expostas constituem aquilo que me parece ser, s.m.j.

São Roque, 07/12/2023.

**Gabriel Nascimento Lins de Oliveira**

Procurador Legislativo da Câmara Municipal de São Roque

Matrícula 392

OAB/SP 333.261