**PARECER JURÍDICO**

REFERÊNCIA: PROJETO DE LEI Nº 0075, DE 27 DE SETEMBRO DE 2022, DE AUTORIA DO VEREADOR PALHINHA, QUE INSTITUI, NO MUNICÍPIO DE BOTUCATU, FILAS PREFERENCIAIS E VAGAS DE ESTACIONAMENTO AOS PORTADORES DA DOENÇA DE PARKINSON.

Trata-se de Projeto de Lei que Institui, no município de Botucatu, filas preferenciais e vagas de estacionamento aos portadores da Doença de Parkinson.

Anexado ao projeto vieram suas justificativas, conforme o que segue:

*“A iniciativa do presente Projeto de Lei visa a atender a demanda de parte da população municipal que é acometida pela Doença de Parkinson. Tal enfermidade é uma doença neurológica que afeta os movimentos da pessoa. Causa tremores, lentidão de movimentos, rigidez muscular, desequilíbrio, além de alterações na fala e na escrita.*

*A Doença de Parkinson ocorre por causa da degeneração das células situadas numa região do cérebro chamada substância negra. Essas células produzem a substância dopamina, que conduz as correntes nervosas (neurotransmissores) ao corpo. A falta ou diminuição da dopamina afeta os movimentos provocando os sintomas acima descritos.*

*O diagnóstico da doença é feito com base na história clínica do paciente e no exame neurológico. Não há nenhum teste específico para o seu diagnóstico ou para a sua prevenção.*

*A história de quem é acometido pela doença de Parkinson consiste num aumento gradual dos tremores, maior lentidão de movimentos, caminhar arrastando os pés, postura inclinada para frente. O tremor afeta os dedos ou as mãos, mas pode também afetar o queixo, a cabeça ou os pés. Pode ocorrer num lado do corpo ou nos dois, e pode ser mais intenso num lado que no outro. O tremor ocorre quando nenhum movimento está sendo executado, e por isso é chamado de tremor de repouso. Por razões que ainda são desconhecidas, o tremor pode variar durante o dia. Torna-se mais intenso quando a pessoa fica nervosa, mas pode desaparecer quando está completamente descontraída. O tremor é mais notado quando a pessoa segura com as mãos um objeto leve como um jornal. Os tremores desaparecem durante o sono.*

*A lentidão de movimentos é, talvez, o maior problema para o parkinsoniano, embora esse sintoma não seja notado por outras pessoas. Uma das primeiras coisas percebidas pelos familiares é que o doente demora mais tempo para fazer o que antes fazia com mais desenvoltura como, banhar-se, vestir-se, cozinhar, escrever (ocorre diminuição do tamanho da letra). Outros sintomas podem estar associados ao início da doença: rigidez muscular; redução da quantidade de movimentos, distúrbios da fala, dificuldade para engolir, depressão, dores, tontura e distúrbios do sono, respiratórios, urinários.*

*A progressão é muito variável e desigual entre os pacientes. Em geral, possui um curso vagaroso, regular e sem rápidas ou dramáticas mudanças.*

*Não existe cura para a doença, porém, ela pode e deve ser tratada, não apenas combatendo os sintomas, como também retardando o seu progresso. A grande barreira para se curar a doença está na própria genética humana, pois, no cérebro, ao contrário do restante do organismo, as células não se renovam. Por isso, nada pode ser feito diante da morte das células produtoras da dopamina na substância negra. A grande arma da medicina para combater o Parkinson são os medicamentos e, em alguns casos, a cirurgia, além da fisioterapia e a terapia ocupacional. Todas elas combatem apenas os sintomas. A fonoaudiologia também é muito importante para os que têm problemas com a fala e com a voz.*

*Por conta de tudo o que foi relatado, os munícipes acometidos pela Doença de Parkinson merecem ter preferência em filas e vagas de estacionamento, uma vez que tem mais dificuldades do que o cidadão comum para desenvolverem suas atividades diárias. Isso justifica a necessidade de condições especiais de atendimento.*

A presente proposta objetiva incluir na filas preferenciais e vagas de estacionamento os portadores da Doença de Parkinson.

A propositura obriga as instituições financeiras e empresas comerciais que recebam pagamentos de contas a incluir os portadores de Doença de Parkinson nas filas já destinadas aos idosos, gestantes e deficientes, bem como o direito a estacionarem nas vagas a esses destinadas.

O conceito insculpido no artigo 1º, da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, efetivamente incorpora a dimensão médica ao conceito de deficiência, mas leva em conta, também, a importância da interação com os fatores sociais que levam à exclusão das pessoas com deficiência da vida digna.

Nestes termos, impõe-se o reconhecimento da inconstitucionalidade do artigo 4º do Decreto nº 3.298/1999, que regulamentou a Lei nº 7.853/1989, bem como do art. 5º, do Decreto nº 5.296/2004, que regulamentou as Leis nº 10.048/2000 e 10.098/2000, criando um rol taxativo de deficiências, valendo-se da técnica da interpretação conforme à Constituição (balizada no novo bloco de constitucionalidade firmado a partir da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência), para considerar o referido dispositivo como indicativo de exemplos, não se excluindo outras formas de deficiência, dentre as quais se inclui a Doença de Parkinson, concluindo-se que as pessoas portadoras de referida enfermidade se enquadram plenamente no novo conceito jurídico de pessoa com deficiência.

Portanto, o Projeto de Lei obriga as agências bancárias, estabelecimentos comerciais, empresas prestadoras de serviço e instituições do Poder Público a dispensar tratamento preferencial às pessoas com Doença de Parkinson, devendo receber a mesma preferência já conferida aos idosos, gestantes e pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida.

Ademais, a proposta insere-se no âmbito da competência municipal para legislar sobre assuntos predominantemente locais, com fundamento no art. 30, I, da Constituição Federal, e encontra seu fundamento, dentre outros, no poder de polícia administrativa do Município, conforme dispõe o art. 78 do Código Tributário Nacional:

*Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.*

Hely Lopes Meirelles, ao comentar sobre a polícia administrativa das atividades urbanas, ensina que tal poder é inerente ao Município para a ordenação da vida urbana nas suas exigências de segurança, higiene, sossego e bem-estar da coletividade.

Por isso, a jurisprudência tem consagrado reiteradamente a validade de tal regulamentação como legítima expressão do interesse local (in Direito Municipal Brasileiro, 6ª edição, Malheiros Ed., pág. 363).

Assim, em relação ao comando direcionado às pessoas jurídicas de direito privado, a propositura encontra-se amparada no poder de polícia urbana e gerência da ordem econômica local.

Importa realçar, outrossim, que recentemente o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reconheceu a constitucionalidade de lei com conteúdo semelhante editada por iniciativa parlamentar no Município de Jundiaí:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal n° 7.681, de 6 de junho de 2011, de iniciativa parlamentar, que prevê a reserva de cotas de mesas para idosos, gestantes e deficientes, em restaurantes e estabelecimentos similares no âmbito do Município de Jundiaí - Lei em comento que tão somente cuidou de regular matéria de interesse predominantemente local e também atinente à proteção e garantia de direitos de portadores de deficiência física e pessoas com mobilidade reduzida, nos exatos limites das atribuições expressamente conferidas aos municípios pelos arts. 23, II, e 30, I, da CF - Inocorrência, outrossim, de vício de iniciativa do projeto de lei deflagrado pelo Legislativo Municipal, haja vista que a norma editada não regula matéria estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo, delimitada pelos artigos 24, §2°, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da CE, aplicáveis ao ente municipal, por expressa imposição da norma contida no artigo 144 daquela mesma Carta - Previsão legal, na verdade, que apenas impõe obrigações a particulares e não implica no aumento de despesa do Município, uma vez que o dever de fiscalização do cumprimento das normas é conatural aos atos normativos e não tem efeito de gerar gastos extraordinários - Precedentes desta Corte - Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.* (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0265028-14.2012.8.26.0000; Relator (a): Paulo Dimas Mascaretti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/06/2013; Data de Registro: 04/07/2013)

No que toca à obrigação das pessoas jurídicas de direito público, a previsão mostra-se consentânea como medida de igualdade e de atendimento ao interesse público consubstanciado na promoção da saúde pública e preservando a dignidade de pessoas que não podem enfrentar longos períodos de espera sem ter de suportar intenso sofrimento físico e psicológico.

A Lei Orgânica Municipal, em relação a matéria, traz as seguintes previsões:

*“Art. 6º Compete ao Município, em comum com a União e o Estado, de conformidade com a legislação complementar federal:*

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

*Art. 70 Para a organização da administração pública direta e indireta, inclusive as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Executivo ou pela Câmara, é obrigatório o cumprimento das seguintes normas:*

*IV - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para os portadores de deficiências, garantindo as adaptações necessárias para a sua participação nos concursos públicos e definirá os critérios de sua admissão;*

*Art. 183 Compete ao Município suplementar as Constituições Federal e Estadual, sobre a proteção à infância, à juventude, os idosos, à maternidade e às pessoas portadoras de deficiência.*

*Art. 193 A Assistência Social é dever do Poder Público Municipal e direito de todos seres humanos, assegurado mediante o acesso ao desenvolvimento socioeconômico e cultural, por meio da efetivação de políticas sociais e da promoção e assistência ao cidadão, à família, à maternidade, à infância, à juventude, à velhice e aos portadores de deficiências, consoante o previsto no art. 203 da Constituição Federal.*

*Art. 198 Os benefícios de prestação continuada, que visam a assegurar o acesso à renda mínima para o idoso e para a pessoa portadora de deficiência, devem ser estabelecidos e concedidos, conforme dispuser a lei.*

*Art. 205 O Poder Público Municipal assegurará, na promoção da Educação Infantil e do Ensino Fundamental a observância dos seguintes princípios:*

*VII - atendimento educacional especializado dos portadores de deficiência, na rede escolar municipal, assegurando-se, obrigatoriamente, matrícula em estabelecimento próximo a sua residência;*

*Art. 232 O Município proporcionará meios de lazer sadio e construtivo à comunidade, mediante:*

*IV - programas individualizados especiais com a participação de pessoas portadoras de deficiência, sob a orientação de profissionais especializados;*

*Art. 249 Os serviços de transporte coletivo deverão ser adequados às pessoas portadoras de deficiência, conforme dispuser a lei.*

Em síntese, pode se extrair a competência do município em legislar concorrentemente sobre a proteção e garantias das pessoas com deficiência, elencando diversos direitos como a participação em concurso, assistência social, benefícios de prestação continuada, atendimento educacional especializado, programas de lazer individualizados, transporte coletivo adequado.

Além do mais, podemos citar outros benefícios outorgados aos portadores de deficiência, conforme se afere da Lei Municipal nº 4791/2007, que dispõe sobre a criação e manutenção do programa de práticas esportivas destinado aos deficientes visuais, auditivos e físicos, bem como a Lei nº 4731/2006, que assegura aos filhos de pessoas portadoras de deficiência física, auditiva ou visual, vagas nas Creches Municipais, independentemente de portarem ou não, tais crianças, qualquer tipo de deficiência, garantindo-se referida vaga na creche mais próxima à residência do filho do portador de deficiência.

Cumpre informar que os direitos das pessoas portadoras de necessidades especiais são melhores especificados e garantidos por meio da Lei Nacional nº 13.146/2015, que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência)*.*

Cabe apontar a importância deste Projeto de Lei quanto à efetivação da garantia constitucional da Igualdade/Isonomia (art 5º, *caput* da Constituição Federal), em seu aspecto material.

Garantir a igualdade, mais do que dar tratamento igual a todos (igualdade formal), é tratar os desiguais na medida de suas desigualdades, conforme ensinou Aristóteles, sendo seguido por Ruy Barbosa.

Assim, constata-se que o Princípio da Isonomia necessita de instrumentos de promoção da igualdade social e jurídica, haja vista que a simples igualdade de direitos, por si só, mostra-se insuficiente para tornar acessíveis aos desfavorecidos socialmente ou fisicamente, as mesmas oportunidades de que usufruem os indivíduos socialmente privilegiados.

Enfim, para que todos possam alcançar um patamar de igualdade (formal), é necessário que os desiguais recebam um tratamento especial (igualdade material), saindo a isonomia do papel, para se realizar na prática, efetivando desse modo essa garantia fundamental.

Com efeito, esse tipo de ação afirmativa, fixada por esta Lei, confere tratamento diferenciado aos portadores de Doença de Parkinson em virtude de sua deficiência, consoante o entendimento pacificado pelo Supremo Tribunal Federal.

Nesse ponto, é notória a vulnerabilidade inerente aos portadores de Doença de Parkinson, os quais, sem dúvida nenhuma, merecem um tratamento mais efetivo, despertando uma maior atenção do Poder Público.

Traz a propositura que a identificação dos beneficiários se dará por meio de cartão expedido gratuitamente pelo órgão municipal competente, estabelecendo uma nova obrigação ao Poder Público, porém de valor irrelevante, inserida ademais no exercício geral do poder de polícia e gestão da administração pública.

Ademais, referida obrigação poderá ocorrer da forma mais conveniente e econômica para o poder público, não necessitando da contratação de um novo servidor para a futura obrigação, nem mesmo do deslocamento de função que possa prejudicar o andamento normal da jornada de trabalho de qualquer servidor.

Desse modo, não estamos diante da vedação estabelecida no artigo 32, inciso VIII da Lei Orgânica que elenca os casos de competência privativa do prefeito, ainda mais diante do entendimento jurisprudencial mais atualizado e prevalecente a seguir aduzido.

*Art. 32 A iniciativa das leis compete a qualquer Vereador e ao Prefeito, bem como aos cidadãos, na forma do art. 34, ressalvadas as hipóteses de iniciativa exclusiva e privativa.*

*Parágrafo único. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa das leis sobre:*

*I - ...*

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

*VIII - criação, estrutura e atribuições de órgãos da administração pública direta ou indireta.*

Assim, verifica-se que o projeto de lei não abrange atos de gestão administrativa, ao contrário, limita-se a proteção à saúde das pessoas, não se encontrando eivada de vício formal de inconstitucionalidade, por eventual desvio do Poder Legislativo, eis que não houve usurpação de matéria atinente ao Poder Executivo.

Com efeito, no Leading Case ARE 878911 (Relator Min. Gilmar Mendes), a Suprema Corte, ao dispor sobre uma interpretação restritiva ao artigo 61, parágrafo 1º, da Constituição Federal, fixou o entendimento de inexistência de inconstitucionalidade sobre toda e qualquer norma de iniciativa parlamentar dotada de conteúdo relativo, ainda que genericamente, a organização administrativa.

Destarte, 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 da propositura.

Apesar de irrisória a despesa, eventual não previsão desse custo não inviabilizaria a presente propositura, ensejando no máximo a inexequibilidade da norma no exercício orçamentário em que aprovada, conforme restará demonstrado pela jurisprudência relacionada a seguir.

Se a lei cria despesa pública ou renuncia a receita pública isso não é suficiente para conclusão de sua inconstitucionalidade por violação à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo. Como assinala José Maurício Conti ao comentar a inexistência de reserva de iniciativa para leis que criam ou aumentam despesa pública, diferentemente do ordenamento constitucional anterior, *“não havendo mais a expressa disposição no texto constitucional de que é iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre matéria financeira, tal reserva não mais subsiste, não sendo cabível interpretação ampliativa na hipótese, conforme entende inclusive nossa Suprema Corte”* (Iniciativa legislativa em matéria financeira, in Orçamentos Públicos e Direito Financeiro, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pp. 283-307, coordenação José Maurício Conti e Fernando Facury Scaff).

Do mesmo modo se encontram os entendimentos do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, conforme se pode notar:

*Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2235511-51.2017.8.26.0000*

*Relator(a): Márcio Bartoli Data do julgamento: 09/05/2018*

*Ementa: I. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei que institui a "Semana de Conscientização sobre a Alienação Parental no Município". II. Inexistência de violação à iniciativa legislativa reservada. O rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. III. Inocorrência de usurpação de atribuição administrativa do Chefe do Executivo. Norma de caráter geral e abstrato, com o fim de proporcionar à população do município conhecimento sobre a temática, bem como fomentar iniciativas de combate à alienação parental. IV. Inexistência de disposições, na normativa impugnada, que tratem de organização administrativa do Poder Executivo ou gestão de escolas e serviços escolares, questões que deverão ser devidamente regulamentadas pelo Chefe do Poder Executivo para assegurar o cumprimento da norma. Inocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. V. Criação de gastos sem indicação de fonte de custeio. Inconstitucionalidade não caracterizada. Possibilidade de realocação e suplementação orçamentária. Fundamento, ademais, que ensejaria, no máximo, a inexequibilidade da norma no exercício orçamentário em que aprovada. VI. Pedido julgado improcedente.*

*Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2057688-90.2017.8.26.0000*

*Relator(a): Tristão Ribeiro Data do julgamento: 18/10/2017*

*Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 12.689, de 13 de março de 2017, de iniciativa parlamentar, que cria pipódromos no Município de São José do Rio Preto. Matéria de interesse local, que não se encontra inserida entre aquelas de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Norma que não estabeleceu prazo para sua regulamentação. Não está configurada violação ao artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, e ao artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo. Ausência de indicação de fonte de custeio que, por si só, não configura vício de inconstitucionalidade, acarretando, no limite, a inexequibilidade da norma no exercício orçamentário de sua aprovação. Ação julgada improcedente.*

*Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2158135-23.2016.8.26.0000*

*Relator(a): Tristão Ribeiro*

*Data do julgamento: 28/06/2017*

*Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 3.939, de 08 de julho de 2016, de iniciativa parlamentar, que "Inclui no Calendário Oficial do Município de Mirassol o 'Dia do Escotismo'". Matéria de interesse local, que não se encontra inserida entre aquelas de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Mera criação de data comemorativa, sem o estabelecimento de obrigações à Administração Pública Municipal. Não configurada violação ao artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, e ao artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo. Ausência de indicação de fonte de custeio que, por si só, não configura vício de inconstitucionalidade, acarretando, no limite a inexequibilidade da norma no exercício orçamentário de sua aprovação. Precedentes deste Colendo Órgão Especial. Ação julgada improcedente.*

Em suma, a atribuição constitucional da função administrativa típica ao Poder Executivo e a ele reservada não impede que o Legislativo, no exercício de sua função, igualmente típica, de legislar, tutele o interesse coletivo da comunidade local, simplesmente estabelecendo condições mínimas a serem observadas para o gozo e exercício dos direitos ali previstos, desde que isso não represente indevida ingerência nas atribuições de gestão, funcionamento, planejamento, organização e direção do outro Poder.

Analisando o tema em questão e conforme se extrai do artigo 5º, incisos I e XI, da Lei Orgânica do Município de Botucatu, compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local e ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

Com efeito, a proposta se afigura revestida das condições de legalidade e constitucionalidade.

A iniciativa do projeto de lei não está no rol de competências exclusivas do Poder Executivo (artigo 32 da Lei Orgânica Municipal e artigo 168 do Regimento Interno), sendo competência concorrente de qualquer Vereador sua propositura.

Desse modo, o projeto não fere a iniciativa legislativa reservada do chefe do Poder Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar previstas no art. 61 da CF e art. 24, § 2º, da CE compõem elenco taxativo, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal (STF, Tribunal Pleno, ADI nº 3.394-8/AM, rel. Min. Eros Grau, j. em 02.04.07).

Por conseguinte, sustenta-se ser concorrente a competência para a apresentação da Proposta de Projeto de Lei em questão, dada a ausência de reserva constitucional expressa desta matéria ao Chefe do Poder Executivo.

Essa, aliás, segundo nos parece, tem sido a linha de raciocínio adotada pelo próprio Supremo Tribunal Federal, ao analisar a competência concorrente e reservada, conforme se pode extrair da ADIn. nº 724-MC/RS, Ministro Relator Celso de Mello, e dos Embargos de Declaração no RE nº 590.697/MG, Ministro Relator Ricardo Lewandowski, ambos no seguinte sentido:

*“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca”.*

O quórum para deliberação pelo Plenário desta Casa de Leis é o de **maioria simples**, conforme estabelece o artigo 40, I, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Botucatu.

Assim o Projeto de Lei deve obedecer a discussão e votação únicas, pelo quórum de maioria simples dos Vereadores presentes à Sessão, desde que presentes a maioria absoluta dos membros da Câmara (artigo 39, “a”, § 1º do RI).

Cabe salientar que o projeto em apreço deve ser encaminhado às Comissões temáticas pertinentes, notadamente, à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, Comissões de Assistência Social e Saúde, bem como à Comissão de Defesa do Cidadão e dos Direitos Humanos.

Portanto, quanto à forma, o Projeto de Lei não padece de vícios regimentais, legais ou constitucionais e deve ser apreciado pelo Plenário da Câmara Municipal de Botucatu, cabendo aos nobres Vereadores desta Casa de Leis a sua análise e a deliberação quanto ao mérito.

Este o parecer, salvo melhor juízo.

Botucatu, 07 de outubro de 2022.

PAULO ANTONIO CORADI FILHO

Procurador Legislativo

OAB-SP 253.716