**PARECER JURÍDICO**

REFERÊNCIA: PROJETO DE LEI Nº 0129, DE 19 DE OUTUBRO DE 2023, DE AUTORIA DOS VEREADORES LELO PAGANI, ALESSANDRA LUCCHESI, MARCELO SLEIMAN E PALHINHA, QUE INSTITUI NO MUNICÍPIO DE BOTUCATU O USO DO CORDÃO DE GIRASSOL E A CARTEIRA DE IDENTIFICAÇÃO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA OCULTA.

Trata-se de Projeto de Lei que institui no município de Botucatu o uso do Cordão de Girassol e a Carteira de Identificação de pessoas com deficiência oculta.

Consta da propositura que o Cordão de Girassol e a Carteira de Identificação de Deficiência Oculta serão instrumentos auxiliares de orientação para identificação de pessoas com deficiências ocultas, definidas como aquelas cuja deficiência, ou condição neurológica, não é identificada de maneira imediata, por não ser fisicamente evidente.

As pessoas com deficiências ocultas terão assegurados os direitos à atenção especial necessária e ao atendimento prioritário, fazendo uso do Cordão de Girassol, o que não dispensa a apresentação da Carteira de Identificação de Deficiência Oculta, caso seja solicitado, considerando que as deficiências ocultas são impossíveis de serem detectadas tão somente pela aparência física.

A Carteira de Identificação de Deficiência Oculta será expedida sem qualquer custo por meio de requerimento próprio assinado pelo interessado ou por seu responsável legal, anexando-se ao requerimento um relatório médico que confirme o diagnóstico, além dos documentos pessoais identificadores do requerente.

Consta da justificativa que acompanha o presente Projeto de Lei o seguinte:

*“O presente projeto tem como objetivo instituir no município de Botucatu o uso do Cordão de Girassol e a Carteira de Identificação de pessoas com deficiência oculta.*

*Em 29 de abril de 2021 foi promulgada a Lei nº 6.842, que institui o uso do colar de girassol como instrumento auxiliar de orientação para identificação de pessoas com deficiências ocultas, no Distrito Federal.*

*Com o Slogan “A discreet way to choose to make the invisible visible” (uma maneira discreta de escolher tornar visível o invisível) a Hidden Disabilities Sunflower, uma comunidade internacional, baseada no Reino Unido, contando com o apoio de diversas instituições, foi pioneira na criação de um cordão na cor verde, com estampa de girassóis, com crachá, para ser utilizado por pessoas com deficiências ocultas, que necessitam de suporte adicional, ajuda ou um tempo maior para desempenhar suas tarefas.*

*Pessoas com deficiência oculta, nos termos desta Lei, são aquelas que não apresentam sinais físicos evidentes, mas incluem dificuldades de aprendizagem, saúde mental, mobilidade, fala, deficiência sensorial. Podemos citar como exemplos, doença de Crohn, transtornos do espectro autista (TEA), síndrome de Tourette, transtornos ligados à demência, fobias extremas, entre outros.*

*Todas estas deficiências, doenças ou condições neurológicas podem trazer dificuldades específicas aos seus portadores para tarefas do dia-a-dia, como ficar em filas, aguardar em lugares fechados ou interagir verbalmente com ou sem contato visual. Assim, a ideia do cordão de girassol, em todo o mundo, está focada na conscientização e disseminação do conhecimento, para que as pessoas, espontaneamente, adotem comportamentos mais acolhedores e empáticos.*

*Diante disso, solicitamos o apoio dos nobres vereadores para a aprovação deste projeto de lei sendo mais um instrumento de relevante inclusão social e conscientização da população.”*

Conforme muito bem explicitado na justificativa da propositura, entende-se como pessoas com deficiência oculta aquelas que não apresentam sinais físicos evidentes, mas incluem dificuldades de aprendizagem, saúde mental, mobilidade, fala, deficiência sensorial, como exemplos da doença de Crohn, transtornos do espectro autista (TEA), síndrome de Tourette, transtornos ligados à demência, fobias extremas, entre outros.

Todas estas deficiências, doenças ou condições neurológicas podem trazer dificuldades específicas aos seus portadores para tarefas do dia-a-dia, como ficar em filas, aguardar em lugares fechados ou interagir verbalmente com ou sem contato visual. Assim, a ideia do cordão de girassol, em todo o mundo, está focada na conscientização e disseminação do conhecimento, para que as pessoas, espontaneamente, adotem comportamentos mais acolhedores e empáticos.

A medida que se pretende instituir se insere, efetivamente, na definição de interesse local. Isso porque a matéria veiculada na proposta é de responsabilidade comum de todos os entes federados (artigo 23, inc. II, CF/88), não sendo uma competência privativa da União (artigo 22, CF/88), além do que a proposta tem repercussão municipal, pois se vincula aos portadores de deficiência oculta que tenham domicílio em Botucatu.

O Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, que promulgou a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo – norma que, aliás, possui o status de emenda constitucional –, prevê, no artigo 4º, item 1, que “Os Estados Partes se comprometem a assegurar e promover o pleno exercício de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência, sem qualquer tipo de discriminação por causa de sua deficiência”, comprometendo-se a: “*a) Adotar todas as medidas legislativas, administrativas e de qualquer outra natureza, necessárias para a realização dos direitos reconhecidos na presente Convenção*.”

No âmbito infraconstitucional, a Lei nº 13.146/2015, que instituiu a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, estabelece, no 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*.”

Em específico no caso do autismo, a Lei Federal nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012, instituiu a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista e estabeleceu diversos direitos, inclusive o da presente propositura:

*Art. 3º-A. É criada a Carteira de Identificação da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (Ciptea), com vistas a garantir atenção integral, pronto atendimento e prioridade no atendimento e no acesso aos serviços públicos e privados, em especial nas áreas de saúde, educação e assistência social.*

*§ 1º A Ciptea será expedida pelos órgãos responsáveis pela execução da Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante requerimento, acompanhado de relatório médico, com indicação do código da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde (CID), e deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:*

Dessa forma, o projeto de lei está compreendido na competência municipal, nos termos do art. 30, II, da Constituição da República. Há evidente interesse local em garantir às pessoas com deficiência oculta o gozo dos direitos previstos na Política Nacional, perante as instituições públicas e privadas em funcionamento no Município.

Primeiramente cabe apontar a importância desta Lei Municipal quanto à efetivação do direito social à saúde, especificamente quanto à proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência, conforme dispõem os artigos 6º e 23, inciso II da Constituição Federal (CF), seguido pelos artigos 5º, incisos I, II e VII e 6º, inciso II da Lei Orgânica do Município (LO):

*Art. 6º, CF: São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.*

*Art. 23, CF: 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;*

*Art. 5º, LO Compete ao Município exercer todas as atribuições pertinentes ao provimento dos interesses locais, especialmente:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

*II - suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber, com vistas aos interesses locais;*

*...*

*VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;*

*Art. 6º, LO: 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;*

A proposição em análise é de competência do Município, pois compete a este legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual, conforme dispõe o artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal e artigo 5º, incisos I e II da Lei Orgânica do Município.

Importante destacar também, a competência concorrente entre União, Estados e Municípios para legislar e cuidar da saúde de toda população, diante do que se afere dos dispositivos constitucionais citados.

A confecção de referida carteira trata de 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, por meio de uma simples declaração em papel certificando a deficiência oculta, 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 pessoa portadora de deficiência, 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.

Nas palavras do saudoso professor Hely Lopes Meirelles:

*“A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar ... O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2°) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante ... ".*

Quanto à iniciativa legislativa, a norma constitucional não confere exclusividade ao chefe do Poder Executivo para tratar de assuntos ligados à saúde, permitindo concluir pela competência concorrente para disciplina de assuntos relativos a esse tema.

Portanto, não se trata de hipótese cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Executivo, bastando observar que a lei não cuida da criação, organização, extinção ou modificação de órgãos da Administração, ou mesmo dispõe sobre cargos ou função pública.

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

Diante de toda a análise, se constata que o Projeto de Lei não disciplina isolodamente atos de gestão administrativa, mas sim efetivação de política pública relacionada a direito fundamental à saúde e proteção dos deficientes, não extrapolando por sua vez os limites do Poder Legislativo (Separação de Poderes), não estando a matéria na órbita da chamada reserva da administração, que seria de competência do Poder Executivo.

Esse é o entendimento de nossa jurisprudência, como se pode aferir do julgado recente do Tribunal de Justiça de São Paulo:

*Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2097355-20.2016.8.26.0000*

*Órgão julgador: Órgão Especial Data do julgamento: 14/09/2016*

*Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 11.983, DE 25 DE ABRIL DE 2016, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, QUE TORNA OBRIGATÓRIO EM ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS, INSTITUIÇÕES DE ENSINO OU QUALQUER OUTRO ÓRGÃO PRIVADO QUE TENHA FLUXO DE PESSOAS, A DISPONIBILIZAÇÃO DE ÁLCOOL EM GEL – COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE A LEGISLATIVO E EXECUTIVO - EXERCÍCIO DA FISCALIZAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA PRESENTE LEI QUE NÃO GERA DESPESAS PORQUE SE ENCONTRA NO EXERCÍCIO GERAL DO PODER DE POLÍCIA DA ADMINISTRAÇÃO – AÇÃO IMPROCEDENTE*

Diante do 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.

Incontestável é o direito à vida e à saúde, prescritos no art. 196 da Constituição da República Federativa do Brasil, vejamos:

*"A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação."*

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, bem como à Comissão de Assistência Social, Defesa do Cidadão, Segurança e 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, 20 de outubro de 2023.

PAULO ANTONIO CORADI FILHO

Procurador Legislativo

OAB-SP 253.716