



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº 11/2019.

Teresina (PI), 07 de fevereiro de 2019.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 07/2019

Autor: Vereador Deolindo Moura

Ementa: “Garante o atendimento prioritário e a acessibilidade de pessoas com obesidade mórbida aos serviços dos órgãos públicos municipais da Cidade de Teresina e dá outras providências”.

I – RELATÓRIO:

O ilustre Vereador Deolindo Moura apresentou projeto de lei com a seguinte ementa: “Garante o atendimento prioritário e a acessibilidade de pessoas com obesidade mórbida aos serviços dos órgãos públicos municipais da Cidade de Teresina e dá outras providências”.

Em justificativa escrita, o nobre parlamentar discorreu que a obesidade trata-se de doença crônica de difícil tratamento que ocasiona limitações de movimento devido ao sobrepeso e à sobrecarga da estrutura óssea.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)
§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica **não substitui a manifestação das Comissões especializadas** e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – EXAME DE ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Verifica-se, ainda, a existência de mensagem contendo justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Ademais, percebe-se que a distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

A proposição legislativa em enfoque é bastante salutar, haja vista que possui o intuito de garantir prioridade de atendimento e acessibilidade às pessoas com obesidade



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

mórbida em razão de sua mobilidade reduzida, em sintonia com o princípio da dignidade da pessoa humana, defesa da saúde e acessibilidade.

Quanto à competência para legislar sobre a matéria, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988 estabelece, em seu art. 24, inciso XII e XIV, que essa será exercida concorrentemente pela União, Estados e Distrito Federal. Eis a sua redação:

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

[...]

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

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

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

Com efeito, a Lei Federal nº 13.146/2015, que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência) determina o seguinte:

Art. 3º Para fins de aplicação desta Lei, consideram-se:

I - acessibilidade: possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida;

Art. 9º A pessoa com deficiência tem direito a receber atendimento prioritário, sobretudo com a finalidade de:

II - atendimento em todas as instituições e serviços de atendimento ao público;

Art. 53. A acessibilidade é direito que garante à pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida viver de forma independente e exercer seus direitos de cidadania e de participação social.

Art. 57. As edificações públicas e privadas de uso coletivo já existentes devem garantir acessibilidade à pessoa com deficiência em todas as suas dependências e serviços, tendo como referência as normas de acessibilidade vigentes.

Art. 103. O art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso IX:

“Art. 11.

.....

IX - deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação.” (NR)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Art. 113. A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º

IV - instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público;

Atendo-se à proposição legal em comento, nota-se que a proposta pretende disciplinar a ampliação do conceito pessoa com deficiência ou mobilidade reduzida com o escopo de incluir nesse conceito as pessoas beneficiárias do presente projeto, qual seja pessoas obesas.

Sobre o assunto, é oportuno considerar que a República Federativa do Brasil já adotou, com estatura constitucional, um novo conceito de pessoa com deficiência, trazido pelo art. 1 da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, nos termos do art. 5º, §3º, da Constituição Federal.

Nesse sentido, a definição de pessoa com deficiência contemplada no artigo 1 da Convenção é a seguinte:

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

Esse conceito, de caráter social, tem como núcleo para caracterização da deficiência a interação dos impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial com diversas barreiras, gerando como resultado a obstrução da participação plena e efetiva do indivíduo na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

Em abordagem similar, o Decreto nº 7.612/2011, que institui o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, também cita a definição de pessoa com deficiência consentânea com a Convenção da ONU, em seu artigo 2º:

Art. 2º São consideradas pessoas com deficiência aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Dessa forma, entender que pessoas obesas representam pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida com fulcro no ordenamento jurídico vigente promove a proteção do princípio da igualdade, consagrado constitucionalmente no artigo 5º, *caput*, já que garantirá que somente receba o tratamento jurídico diferenciado aquele que estiver na situação que o constituinte almejou proteger, e atende ao fator de discrimen eleito, qual seja ser pessoa com deficiência.

Dessas ideias, exsurge lícita a conclusão que não há, na espécie, violação aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, porquanto o projeto de lei ora analisado coaduna-se com os fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, CF), notadamente quanto ao valor erigido pela Constituição Federal relativo à dignidade da pessoa humana. Igualmente, não se está afrontando o princípio da isonomia, consoante se observa pelos argumentos expendidos abaixo:

O direito à saúde – além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas – representa consequência constitucional indissociável do direito à vida. O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional. [RE 271.286 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 12-9-2000, 2ª T, P, DJ de 24-11-2000.] = STA 175 AgR, rel. min. Gilmar Mendes, j. 17-3-2010, P, DJE de 30-4-2010 (grifei)

Ademais, a Lei Federal nº 10.048/2000 já determina a prioridade de atendimento às pessoas obesas, conforme se verifica da leitura dos dispositivos legais a seguir:

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. (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

Art. 2º As repartições públicas e empresas concessionárias de serviços públicos estão obrigadas a dispensar atendimento prioritário, por meio de serviços individualizados que assegurem tratamento diferenciado e atendimento imediato às pessoas a que se refere o art. 1º.

Parágrafo único. É assegurada, em todas as instituições financeiras, a prioridade de atendimento às pessoas mencionadas no art. 1º.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

A par disso, é imperioso destacar que a doutrina majoritária entende que, naquilo que for demonstrado o interesse local, o Município pode legislar concorrentemente nas matérias do art. 24 da CRFB/88, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber. Tal argumento encontra respaldo no art. 30, incisos I e II, da CRFB/88, bem como no art. 12, inciso I e art. 20, inciso I, alínea “a” da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, respectivamente (grifos acrescentados):

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

Art. 20. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, no que se refere ao seguinte:

I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que concerne:

a) à saúde, à assistência pública, à proteção e garantia às pessoas portadoras de deficiência;

Convém trazer à baila, na mesma ordem de ideias, os ensinamentos expendidos por Gilmar Ferreira Mendes:

A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, como melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais. (MENDES, Gilmar Ferreira. et. al. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 776) (grifo nosso)

Nessa linha de intelecção, é oportuno citar trecho do Informativo de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) nº 265 que corrobora a inclusão da obesidade mórbida como forma de deficiência física, inserindo-se essa temática, portanto, no condomínio legislativo municipal, conforme se depreende a seguir:

O Tribunal, por maioria, negou referendo à decisão proferida pelo Min. Ilmar Galvão que deferira em parte o pedido de medida liminar em ação direta ajuizada pelo Governador do Estado do Paraná contra os artigos 1º, 2º e 3º da Lei 13.132/2001, do mesmo Estado [Art. 1º As salas de



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

projeções, teatros e os espaços culturais no Estado do Paraná que utilizam assentos para platéia deverão reservar 3% (três por cento) desses lugares para utilização por pessoas obesas. Art. 2º As empresas concessionárias de transporte coletivo municipal e intermunicipal com sede no Estado do Paraná deverão reservar no mínimo 02 (dois) lugares em cada veículo, para atendimento do disposto nesta lei. Art. 3º Os lugares reservados de que tratam os artigos anteriores consistirão em assentos especiais, de forma a garantir o conforto físico compatível para as pessoas objeto desta lei."]. Considerou-se que, à primeira vista, a Lei impugnada está inserida na competência concorrente dos Estados e Municípios para legislar sobre a proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência prevista no art. 24, XIV, da CF (haja vista que a obesidade mórbida é uma forma de deficiência física), e, que, na hipótese, há a inversão de riscos, visto que a irreparabilidade dos prejuízos recairia sobre pessoas desfavorecidas por estado patológico que devem merecer tratamento especial por parte do Poder Público. Vencidos os Ministros Ilmar Galvão, relator, e Ellen Gracie, que referendavam a medida cautelar, nos termos em que concedida, ou seja, tão-somente para suspender a eficácia do art. 1º e da expressão "municipal e" constante do art. 2º da Lei 13.132/2001 por entenderem que tais matérias são de interesse local e conseqüentemente, da competência legislativa municipal (CF, art. 30, I e V), excluídas, portanto, da competência legislativa do Estado.

De outra banda, quanto à iniciativa para tratar da matéria, verifica-se que não se trata de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, encontrando amparo legal no art. 50, da LOM e no art. 105, do RICMT, abaixo transcritos:

Art. 50. A iniciativa das leis cabe ao Vereador, às Comissões permanentes da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos.

Art. 105. A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, à Mesa Diretora, às Comissões Permanentes, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma da legislação em vigor. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

Seguindo a linha de raciocínio apresentada, vale colacionar trecho da decisão proferida na análise do RE 745660/SP, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, interposto pelo Procurador-Geral de Justiça de São Paulo e pela Câmara Municipal de Nova Odessa contra acórdão proferido pelo Pleno do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que declarou, em sede de ADI, a inconstitucionalidade de Lei do Município de Nova Odessa - Lei Municipal nº 2.385/2010 – que obrigava as edificações por ela especificadas a seguir conceito de desenho universal, com base na norma técnica NBR 9050 da ABNT:

(...)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Percebe-se que, contrariamente à conclusão obtida no acórdão recorrido, o diploma normativo em referência não tratou de matéria cuja iniciativa está reservada ao Chefe do Poder Executivo. Em momento algum foram criados cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou determinado o aumento de sua remuneração, nem mesmo criado, extinto ou modificado órgão administrativo, ou sequer conferida nova atribuição a órgão da administração pública, a exigir iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo. Em síntese, nenhuma das matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo, contidas no art. 61, § 1º, da Constituição, foi objeto de posituação na norma.

Sendo assim, não se verifica a ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade do diploma legislativo por ter emanado de proposição de origem parlamentar, nem interferência nas atividades próprias do Poder Executivo.

A Lei Municipal nº 2.385/2010 representou tão somente a posituação, em norma municipal, de obrigações e deveres já previstos em normas federais, constitucionais e infraconstitucionais, relativas à promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.

Nesse sentido, a Lei Federal nº 10.098/2000 determina que a construção, ampliação ou reforma de edifícios públicos ou privados destinados ao uso coletivo deverão ser executadas de modo que sejam ou se tornem acessíveis às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.

O Decreto nº 5.296/2004, que regulamenta aquela lei, por sua vez, traz o conceito de desenho universal como padrão a ser adotado em projetos arquitetônicos e urbanísticos.

As normas federais em questão decorrem do exercício, pela União, da sua competência para legislar sobre normas gerais relativas à proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência (art. 24, inc. XIV, § 1º). Estas normas gerais se impõem aos demais entes federados, configurando diretrizes essenciais para a atividade legislativa destes entes. Portanto, a lei impugnada não inova ao impor ao poder público a obrigação de seguir normas técnicas relativas à acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência. Esta obrigação decorre da disciplina federal da matéria, razão pela qual se imporia ao poder público municipal ainda que a Lei local nº 2.385/2010 não tivesse sido editada. (RE 745660/SP, Rel. Min Dias Toffoli, DJE nº 106, divulgado em 02/06/2014) grifos acrescidos

Ainda convém citar a ementa de julgado em Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei Municipal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 13.646, de 14 de outubro de 2015, do Município de Ribeirão Preto, que "institui o atendimento prioritário das pessoas diagnosticadas com câncer". 3 - ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Rejeição parcial. Norma que possui conteúdo genérico e abstrato; e que - ao menos



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

nessa parte referente à mera instituição de prioridade (art. 1º) - não implica na criação de novas atribuições para o Poder Executivo, senão na simples reafirmação e concretização de garantia já assegurada (em termos gerais) por meio da Lei Federal nº 12.732, de 22 de novembro de 2012, que dispõe sobre o "primeiro tratamento de paciente com neoplasia maligna comprovada" (no Sistema Único de Saúde). Princípio da reserva de administração que, nesse caso, não é diretamente afetado, mesmo porque "o fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa" do Prefeito (ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014). 4 - ALEGAÇÃO DE FALTA DE INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS PARA ATENDER OS NOVOS ENCARGOS. Rejeição. Despesas (extraordinárias) que, se existentes, não implicariam em valores (extremos) suficientes para invalidar norma. Interpretação que decorre tanto do princípio da razoabilidade, como também da ponderação contida na regra do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000, que reputa desnecessária a demonstração de adequação orçamentária de despesa considerada irrelevante. Posicionamento que foi prestigiado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 2444/RS (Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014) e cuja orientação também é adotada no presente caso como razão de decidir. Inconstitucionalidade afastada sob esse aspecto. Não só por esse fundamento, mas também porque a "ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro" (STF, ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes). (...) (E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – C. Órgão Especial – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2194091-03-2016.8.26.0000 – Rel. Des. Ferreira Rodrigues – j. 05.04.2017 – pub. 18.05.2017)

Diante da explanação acima, conclui-se que a proposição legislativa vai ao encontro do ordenamento jurídico, haja vista que disciplina, com fulcro em bases constitucionalmente legítimas, assunto de interesse evidentemente municipal, buscando, através de normas adequadas e pertinentes, a realização de direitos fundamentais das pessoas que especifica.

V – CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação da matéria proposta, por estar em consonância com o ordenamento jurídico pátrio.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Denise C. G. Maciel

DENISE CRISTINA GOMES MACIEL

Assessora Jurídica Legislativa

Mat. 06856-0 CMT