



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ**
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

PROJETO DE LEI DO LEGISLATIVO N° 031/2023

Parecer jurídico

Dispõe sobre a criação e distribuição gratuita do “Cordão de Girassol” àqueles que possuam doenças, deficiências e/ou transtornos considerados ocultos, como forma de identificá-los nos estabelecimentos públicos e privados, com o objetivo de prestar a eles um atendimento preferencial.

Vereador autor: Amaro Luiz.

Trata-se de solicitação da **Comissão Permanente de Constituição, Justiça, Redação e Garantias Fundamentais** de parecer jurídico no que tange ao Projeto de Lei em epígrafe.

1. Lei Complementar nº 95/98¹:

A proposição deve atender aos requisitos formais da mencionada Lei Complementar, especialmente o disposto no art. 3º, que trata sobre a estruturação das leis:

Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas:

I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;

II - parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada;

III - parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

¹ Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

2. Regimento Interno:

A proposição deve atender, em especial, aos requisitos do art.113 do Regimento Interno.

Art. 113. São modalidades de proposições:

(...)

§ 2º - As proposições deverão ser redigidas corretamente, em termos claros e precisos, subscritas por seu autor ou autores e apresentadas em duas vias.

§ 3º - Os projetos especificados nos itens I, II, III e IV deste artigo poderão:

I - Contar com emenda;

II - Estar acompanhados de justificativa.

§ 4º A 2ª via dos projetos, dos substitutivos, das emendas e dos pareceres destinar-se-ão a formar processos suplementares, para substituírem os originais em caso de extravio destes.

3. Aspecto material:

3.1. Competência:

A matéria se insere no âmbito do art. 30, I e II da CRFB de 1988 c/c art. 12, I e XII da Lei Orgânica do Município de Macaé, doravante LOMM, respectivamente:

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. Além das competências previstas no artigo anterior, o Município atuará em cooperação com a União e o Estado para o exercício das competências comuns, a saber:¹⁵

(...)

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

(...)

XII - zelar pela observância da Constituição, das leis e das instituições democráticas, e conservar o patrimônio público;

3.2. Modalidade:

A proposição se encontra revestida da forma prevista no art. 69, II da Lei Orgânica do Município de Macaé.



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ**
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

*Art. 69. O Processo Legislativo Municipal compreenderá a elaboração de:
II - leis ordinárias;*

É o parecer

O Projeto de lei visa instituir a implementação de um crachá a ser distribuído gratuitamente com o objetivo de identificar aqueles que possuam **doenças, deficiências e/ou transtornos considerados ocultos** e que acreditam necessitar de **atendimento preferencial** nos estabelecimentos públicos e privados do Município.

A proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência é matéria de **competência concorrente** da União, Distrito Federal e Estados, como estabelece o art. 24, XIV da CRFB de 1988.

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

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

Assim sendo, a União já legislou sobre a matéria na Lei Federal n.º 10.048/2000, especificando as pessoas com direito à prioridade de atendimento, como dispõe:

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.

Parágrafo único. Os acompanhantes ou atendentes pessoais das pessoas referidas no caput serão atendidos juntos e acessoriamente aos titulares da prioridade de que trata esta Lei.

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 RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ**
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

Nessa temática, respeitando-se a repartição de competência constitucional, o **Estado do Rio de Janeiro** instituiu a **Lei de Diretrizes para a promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência e mobilidade reduzida**, por meio da **Lei nº 7.329/2016**, estabelecendo normas de acessibilidade para pessoas com deficiência, considerando as categorias enquadradas na lei, a fim de que exerçam de forma plena seus direitos individuais e coletivos.

Art. 4º - A Lei de Diretrizes para Acessibilidade, em consonância com o Programa Nacional de Direitos Humanos, obedecerá aos seguintes princípios:

(...)

II – estabelecer mecanismos e instrumentos legais e operacionais que assegurem às pessoas com deficiência o pleno exercício de seus direitos básicos que, decorrentes da Constituição e das leis, propiciem os seus bens-estares pessoais, sociais e econômicos; e

Parágrafo único - para promover a acessibilidade, serão observadas as regras gerais previstas nesta Lei, complementadas pelas normas técnicas de acessibilidade da ABNT pelas disposições contidas na legislação em vigor.

Art. 5º - São objetivos da Lei de Diretrizes para Acessibilidade:

(...)

*V - garantir o **efetivo atendimento às necessidades da pessoa com deficiência.***

No contexto do sistema federativo brasileiro, cabe aos Municípios as competências administrativas, isto é, materiais, nos termos do art. 23, II da CRFB de 1988, não podendo inovar sobre outras prioridades de atendimento, incluindo categorias que não estão devidamente amparadas pelas Lei Federal n.º 10.048/2000 e Lei Estadual nº 7.329/2016.

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;***

Importante ressaltar que as competências comuns dos Municípios, previstas no referido art. 23, II da CRFB de 1988, são competências não legislativas comuns aos quatro entes federativos para, inclusive, instituírem políticas públicas com a finalidade de cumprir



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

os comandos dispostos nas normas com status constitucional, como os Tratados e Convenções Internacionais sobre Direitos Humanos aprovados na forma do art. 5º, § 3º, ou infraconstitucionais.

Em 2009, entrou em vigor o Decreto n.º 6.949, que promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007.

Trata-se de uma Convenção Internacional relativa a Direitos Humanos, devidamente aprovada pelo Congresso Nacional e reconhecida com status de emenda Constitucional, na forma do art. 5º, § 3º da CRFB de 1988².

Diante disso, quando a União celebra um Tratado Internacional reconhecendo que a deficiência resulta da interação entre pessoas com deficiência e as barreiras devidas às atitudes e ao ambiente que impedem a plena e efetiva participação dessas pessoas na sociedade em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, bem como a necessidade de promover e proteger os direitos humanos de todas as pessoas com deficiência, **inclusive daquelas que requeiram maior apoio**, é a República Federativa do Brasil que o firma.³

Ainda, o art. 225 da Lei Orgânica Municipal prescreve que o Município tem o dever legal de apoiar e incentivar a defesa dos direitos e a promoção dos direitos humanos, na forma das normas constitucionais, tratados e convenções internacionais.

Art. 225. É dever de Município apoiar e incentivar a defesa e a promoção dos direitos humanos, na forma das normas constitucionais, tratados e convenções internacionais.

² Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

³ Art. 1º A **República Federativa do Brasil**, formada pela união indissolúvel dos **Estados e Municípios e do Distrito Federal**, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

Contudo, o art. 1º do Projeto de lei, em análise, determina a implementação de um crachá, **sem indicar prévia dotação orçamentária para suprir a despesa criada**, ofendendo a **Reserva de Administração e a Separação dos Poderes**, por envolver a iniciativa de lei orçamentária do Poder Executivo, não observando as regras estabelecidas nos art. 73, IV da LOMM, em simetria com o 165 da CRFB de 1988⁴, c/c art. 209, caput e § 5º e art. 211 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, *respectivamente*, nas quais se encontram a atribuição de destinação específica aos recursos financeiros geridos pelo Município.

Art. 73. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre:
IV - Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias, proposta de Orçamento e abertura de créditos suplementares;

Art. 209. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Art. 211. São vedados:

- I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual, bem como a paralisação de programas ou projetos nas áreas de educação, saúde e habitação já iniciados, havendo recursos orçamentários específicos ou possibilidade de suplementação dos mesmos, quando se tenham esgotado;

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro - TJRJ enfrentou questão semelhante, ao discutir a constitucionalidade de lei que instituía a identificação dos **portadores de fibromialgia** por meio de cartão adesivo expedido pelo Executivo Municipal, na **Representação de Institucionalidade n.º 0022549-04.2020.8.19.0000**, acordão proferido em **02 de março de 2021**, *in verbis*:

⁴ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA OBRIGAÇÕES A ÓRGÃOS PÚBLICOS DA ADMINISTRAÇÃO, AVANÇA NA GESTÃO DE BENS PÚBLICOS E GERA DESPESAS SEM PRÉVIA DOTAÇÃO.

1. Representação de Inconstitucionalidade que tem em mira Lei Municipal nº 5.677, de 2020, que institui o Dia Municipal da Fibromialgia; especificamente o artigo 3º, artigo 4º (caput e parágrafo único) e artigo 5º da referida lei são objetos da representação.

2. Com efeito, o artigo 3º e o parágrafo único do artigo 4º da lei, que é de iniciativa parlamentar, criam obrigações a duas Secretarias Municipais e, por isso, está configurada a ofensa ao princípio da separação de poderes (art. 7º da CERJ) e vício de iniciativa (arts. 112, §1º, II, d; 145, VI, a da CERJ), pois o Poder Legislativo, interferindo na direção da administração pública, legislou sobre matéria reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, pelo que houve ofensa à reserva de administração.

3. O mesmo ocorre em relação ao caput do artigo 4º da referida lei ao se avançar no campo da gestão de bem público. A lei municipal, de iniciativa legislativa, está eivada de vício formal e ofende o princípio da separação de poderes ao interferir indevidamente na administração de bens públicos.

4. Diante desses vícios, o artigo 5º da lei afigura-se esvaziado, sem razão de existir. De toda sorte, seria possível dizer que a determinação, no contexto ora em exame, de dotações orçamentárias próprias para suprir despesas criadas pelo Poder Legislativo em ofensa à reserva de administração e separação de poderes reflete igualmente um vício de inconstitucionalidade, pois envolve a iniciativa de lei orçamentária do Poder Executivo, sem embargos de que é inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que desencadeia aumento de despesas públicas, sem prévia dotação, em matéria de iniciativa do chefe do Poder Executivo.

5. REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE

Por sua vez, o conteúdo do art. 3º da proposição também requer cautela, levando em consideração a redação apresentada:

A confecção e a distribuição do “Cordão de Girassol”, assim como o cadastro daqueles que o solicitarem, deverão ser atribuídos preferencialmente à Secretaria de Saúde, em conjunto com a Secretaria de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos e Acessibilidade.

Destaca-se que a Secretaria de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos e Acessibilidade tem a atribuição de combater a exclusão e a pobreza, assim como **toda forma de discriminação**, conforme disciplina a nova redação dada pela Lei Complementar nº 309/2022 que alterou a Lei Complementar nº 256/2016 (dispõe sobre a reestruturação na Administração Pública Municipal).



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

Além disso, dentre as atribuições da Secretaria de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos e Acessibilidade elencadas no art. 92, da Lei Complementar nº 256/2016, verifica-se a existência de compatibilidade com a finalidade da proposição, a saber:

Art. 92. A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos e Acessibilidade tem as seguintes atribuições:

(...)

IX – executar as ações e programas de promoção, proteção, assistência e defesa dos direitos humanos;

XVIII - estabelecer políticas de inclusão social, de fortalecimento dos direitos humanos, de combate às formas precárias de trabalho, intolerância religiosa e de enfretamento às formas de discriminação, no que diz respeito às suas atribuições (Redação dada pela Lei Complementar nº 309/2022)

XXXII – criar e executar projetos e programas a fim de garantir a inclusão, e melhorar a acessibilidade no Município.

Todavia, no que se refere à Secretaria de Saúde, conforme a interpretação do art.77 da Lei Complementar nº 256/2016 (alterado pelo art.12 da Lei Complementar nº 309/2022), não se identificou a existência de atribuição compatível dentro do feixe de competências inerente à respectiva Secretaria. Portanto, a proposta enseja a criação de nova obrigação para o órgão integrante da Administração Municipal, violando a esfera de competência constitucionalmente reservada ao Poder Executivo e, por consequência, o Princípio da Separação dos Poderes, art. 2º da CRFB de 1988⁵ c/c art. 7º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro - “Art. 7º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

4. Conclusão:

Pelo exposto, diante da **ausência de indicação de prévia dotação orçamentária** para suprir a despesa gerada com a implementação de Crachás e da **criação de nova atribuição fora do feixe de competências inerente à Secretaria Municipal de Saúde**, especificadas na Lei Complementar nº 256/2016, esta Assessoria Técnico-Legislativa **opina** pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado.

⁵ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ**
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

Macaé, 02 de maio de 2023.

**Ellen de Abreu Nascimento
Especialista em Direito Público/Advocacia Pública
Consultora Jurídica – OAB/RJ 177.903
Mat.4687-6**