



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1165/2021 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0685/20.

Trata-se de projeto de lei de autoria do nobre Vereador Toninho Vespoli, que visa à instalação obrigatória e progressiva de sinalizadores sonoros e temporizadores de contagem regressiva nos semáforos de pedestres da cidade, destinados à orientação de pessoas com deficiência visual.

Segundo a Justificativa, as maiores vítimas do trânsito no Município de São Paulo são os pedestres (aproximadamente, 50% das vítimas fatais em acidentes de trânsito na cidade). A propositura visa à instalação de equipamentos que irão alertar os pedestres, inclusive os deficientes visuais e auditivos, sobre o momento certo de dar início à travessia de ruas e avenidas. "Trata-se de equipamentos já testados e em uso em inúmeros países, capazes de dar maior autonomia aos deficientes, a par de ajudarem todos os pedestres em geral a planejarem melhor seus próximos passos, sem açodamento, decisões impensadas ou arriscadas para a sua própria vida e integridade física". Por outro lado, segundo seu autor, "cuida-se de medida de baixo impacto econômico, se comparada ao enorme benefício que poderá trazer para a segurança de todos os pedestres", "sem necessidade de substituição de todo o sistema semaforico propriamente dito".

Sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto pode prosseguir em tramitação na forma do Substitutivo adiante proposto.

No que tange ao aspecto formal, a propositura encontra fundamento no artigo 37, caput, da Lei Orgânica Paulistana, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos.

Em relação à matéria do projeto, consoante o disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, dispositivo com idêntica redação no artigo 13, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

No mérito, o projeto versa sobre direito à mobilidade segura de pedestres com deficiência, matéria que se insere na "proteção e integração social das pessoas portadores de deficiência", da competência legislativa concorrente da União, Estados, Distrito Federal e também dos Municípios, para suplementar a legislação federal e estadual no que couber, dentro dos limites do predominante interesse local (artigos 24, XIV, e 30, I e II, da Constituição Federal).

Importante reconhecer que a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - TJSP, ao menos até 2014, ainda se mostrava dividida quanto à constitucionalidade de lei municipal de iniciativa parlamentar sobre instalação de equipamentos de trânsito em benefício de pessoas com deficiência. Exemplo dessa divisão de entendimento pode ser observado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 2066361-77.2014.8.26.0000 (Rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. 22 de outubro de 2014), julgada procedente por maioria de 15 (quinze) membros do Órgão Especial do TJSP, contra 8 (oito) votos vencidos. O entendimento majoritário da Corte, naquele julgamento, pode ser conferido na seguinte ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.619, de 10 de dezembro de 2013, que "dispõe sobre a instalação de piso tátil para demarcar obstáculos em áreas e localização da faixa de pedestres, visando a acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência no Município de Mirassol". VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA

SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Reconhecimento. A lei impugnada, de iniciativa parlamentar, ao dispor sobre instalação de piso tátil em calçadas, praças públicas, parques, passeios públicos, etc., embora com o propósito louvável de auxiliar os portadores de deficiência visual, interferiu diretamente em atos de gestão administrativa, ou seja, tratou de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, impondo obrigações aos órgãos da administração (inclusive com cominação de multa em caso de descumprimento); e ainda criou despesas sem indicar os recursos disponíveis para atender aos novos encargos. Ofensa às disposições dos artigos 5.º, 25, 47, II, XIV e XIX, "a" e 144, todos da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente.

Já o entendimento que restou "vencido" no julgamento da referida ADI nº 2066361-77.2014.8.26.0000 foi objeto de declaração de voto do Des. Márcio Bártoli, nos seguintes termos:

2. Ouso divergir, respeitosa e, da posição exposta pelo E. Relator em seu voto, por entender que o exame do conteúdo da lei impugnada, à luz das normas e princípios constitucionais que devem nortear a interpretação legal, conduz à conclusão segura de que a ação declaratória de inconstitucionalidade é improcedente.

Em caso absolutamente similar, julgado em 17 de setembro de 2014, este Órgão Especial não acolheu os mesmos argumentos constantes da inicial desta ação direta de inconstitucionalidade. Naquela ocasião, analisou-se lei municipal de origem parlamentar de Guarujá, que dispusera sobre a obrigatoriedade de sinalização e comunicação tátil e auditiva destinadas às pessoas portadoras de deficiência visual (1):

"(...) III - NÃO OCORRÊNCIA, TODAVIA, NO TOCANTE AOS DEMAIS DISPOSITIVOS, DE OFENSA À REGRA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. NORMA DE CARÁTER GERAL E ABSTRATO QUE APENAS ESTABELECEU OBJETIVOS E DIRETRIZES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA SINALIZAÇÃO EM COMENTO, DEIXANDO A CARGO DO PODER EXECUTIVO SEU PLANEJAMENTO, REGULAMENTAÇÃO E CONCRETIZAÇÃO.

IV - INEXISTÊNCIA, ADEMAIS, DE VÍCIO DE INICIATIVA, POR TRATAR-SE O ROL DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS RESERVADAS AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DE MATÉRIA TAXATIVAMENTE DISPOSTA NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

V - AUSÊNCIA, POR FIM, DE OFENSA À REGRA CONTIDA NO ARTIGO 25 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. A GENÉRICA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA A EXISTÊNCIA DE VÍCIO DE CONSTITUCIONALIDADE, MAS, APENAS, A INEXEQUIBILIDADE DA LEI NO EXERCÍCIO ORÇAMENTÁRIO EM QUE APROVADA. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. (...)." (1) (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2079978-07.2014.8.26.0000)

3. A matéria tratada pela norma ora debatida já se encontra prevista na Lei Federal nº 10.098/2000, que estabeleceu normas gerais e critérios básicos "para a promoção de acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, mediante a supressão de barreiras e de obstáculos nas vias e espaços públicos, no mobiliário urbano, na construção e reforma de edifícios e nos meios de transporte e de comunicação."

(...)

A Lei nº 12.907/2008, do Estado de São Paulo, por sua vez, consolida a legislação paulista relativa à pessoa com deficiência e determina ao Poder Público, em todas as esferas, que assegure às pessoas com deficiência o acesso adequado às vias, logradouros, estabelecimentos, prédios públicos em geral e, especialmente, aos meios de transportes coletivos, bem como o acesso e o deslocamento nas praias do litoral do Estado (artigo 8º, parágrafo único).

Ou seja, ao dispor, em âmbito municipal, sobre a necessidade de instalação, nos espaços públicos especificados, de piso tátil, sensível ao contato das pessoas portadoras de deficiências visuais, nada mais fez o Município de Mirassol do que exercer sua competência constitucional para suplementar a legislação federal e estadual existente sobre o tema, no sentido de adequá-la à realidade local.

Trata-se, portanto, de competência legislativa constitucional exercida pela edilidade de Mirassol, vez que a proteção e integração das pessoas portadoras de deficiência são de

competência legislativa concorrente entre União e Estados (artigo 24, inciso XIV da Constituição Federal) e, portanto, passível de suplementação no que disser respeito à localidade, pelo Município, de forma a concretizar as normas nacionais e estaduais no âmbito municipal.

4. A instituição da referida obrigação, ademais, não se constitui em questão de política de governo ou ato concreto de gestão, inexistindo ofensa material à regra da separação dos poderes.

Dispõe a norma impugnada, abstratamente, sobre a acessibilidade de deficientes visuais por meio de sinalizações no âmbito do município, cabendo ao Poder Executivo, segundo critérios de oportunidade e conveniência, concretizar essa disposição legal, podendo regulamentar a forma e cronograma de implementação da norma, por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar (2).

(...)

5. Inexiste, no mesmo sentido, o alegado vício de iniciativa. (...)

(...)

No caso dos autos, verifica-se que não houve o vício de iniciativa, vez que a lei não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos e não fixa remuneração; não cria ou extingue Secretarias e órgãos da Administração Pública; e, finalmente, não dispõe sobre servidores públicos, tampouco sobre o seu regime jurídico.

Resta evidente, assim, que a lei cuida de matéria não prevista no rol de temas reservados à iniciativa legislativa do Chefe do Poder, rol esse que, reitera-se, segundo posição firmada pelo Supremo Tribunal Federal, e por diversas decisões deste Órgão Especial (3), é taxativo.

E, ainda que a referida norma imponha gastos ou obrigações à Administração Municipal, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal afastou a tese de que qualquer projeto de lei que implique a geração de gastos à Administração Pública restaria adstrito à iniciativa do Chefe do Poder Executivo: "Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em 'numerus clausus', no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes." (4) ADI 3394/AM Rel. Min Eros Grau, j. 02 de abril de 2007.

(...)

6. Não prevalecem os argumentos de inconstitucionalidade por alegada violação ao artigo 25 da Constituição do Estado de São Paulo, visto que a suposta carência de recursos importaria, no máximo, na inexecutabilidade do programa estabelecido no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada a referida lei. (...)

(...)

8. Ante o exposto, julga-se improcedente a ação, cassando-se a liminar."

(voto vencido do Des. Márcio Bartoli - grifos acrescentados)

O voto vencido acima transcrito parcialmente não destoia da tese fixada pelo E. Supremo Tribunal Federal no Tema de Repercussão Geral nº 917:

Não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesas para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).

Pertinente, ainda, citar a seguinte passagem do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes, que enfatiza a proteção aos direitos da criança e do adolescente como direito fundamental:

No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de Câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a

estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada.

Por fim, acrescente-se que a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição (RE nº 878.911).

(grifos acrescentados)

Como se vê, à luz da atual jurisprudência do STF, a iniciativa parlamentar para a proposição de projetos de lei que interfiram em políticas públicas sobre direitos fundamentais não viola o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, ainda que implique aumento de despesas.

Ademais, cumpre observar que, após o citado julgamento do TJSP na ADI nº 2066361-77.2014.8.26.0000, ocorrido em 2014, sobreveio o "Estatuto da Pessoa com Deficiência", objeto da Lei Federal nº 13.146, de 6 de julho de 2015, também chamada de "Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência", destinada a assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania. Referida Lei tem como base a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, ratificados pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008, em conformidade com o procedimento previsto no § 3º do art. 5º da Constituição Federal. Ou seja, trata-se de direitos humanos fundamentais aprovados com força de emenda constitucional.

O Estatuto da Pessoa com Deficiência promoveu alterações importantes em outras leis, de que é exemplo a introdução de parágrafo único no artigo 9º da Lei Federal nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida:

Art. 9º Os semáforos para pedestres instalados nas vias públicas deverão estar equipados com mecanismo que emita sinal sonoro suave, intermitente e sem estridência, ou com mecanismo alternativo, que sirva de guia ou orientação para a travessia de pessoas portadoras de deficiência visual, se a intensidade do fluxo de veículos e a periculosidade da via assim determinarem.

Parágrafo único. Os semáforos para pedestres instalados em vias públicas de grande circulação, ou que deem acesso aos serviços de reabilitação, devem obrigatoriamente estar equipados com mecanismo que emita sinal sonoro suave para orientação do pedestre. (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015)

Resta claro, pois, que o projeto está em consonância com a Constituição e a legislação em vigor.

Enfatize-se que as Comissões de mérito são competentes para verificar o projeto no que tange ao seu conteúdo, analisando a efetiva adequação da medida ao interesse público.

Para aprovação do projeto será necessário voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, XII, do mesmo diploma legal.

Ante o exposto, somos PELA LEGALIDADE, na forma do Substitutivo a seguir proposto, a fim de: (i) adaptar a redação do projeto às regras previstas na Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das normas; (ii) eliminar o artigo 4º do projeto original, por ser desnecessário atribuir ao Executivo poder regulamentar inerente às suas atribuições; (iii) transformar em parágrafo único do artigo 1º o antigo artigo 2º; (iv) acrescentar ao atual artigo 2º referência aos pontos que deem acesso a serviços de reabilitação, tendo em vista o disposto no parágrafo único do artigo 9º da Lei Federal nº 10.098/2000.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0685/20.

Dispõe sobre a instalação de contador regressivo e sonoro de sinalização semafórica para pedestres no Município de São Paulo.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º No âmbito do Município de São Paulo, os semáforos para pedestres deverão ser equipados com dispositivo de contagem regressiva de tempo e sinalizador sonoro progressivo de alerta de mudança de sinal, destinados à orientação de pessoas com deficiência visual.

Parágrafo único. O tempo para a travessia dos pedestres será proporcional à largura do logradouro ou via pública e ao número de pistas, observando-se as demais particularidades de cada via ou cruzamento, de modo a permitir a travessia segura do pedestre.

Art. 2º Os semáforos para pedestres de que trata esta Lei serão progressivamente substituídos ou instalados pelo Poder Executivo, conforme a conveniência e a oportunidade administrativa, garantida a prioridade aos pontos de maior periculosidade de travessia, segundo os índices estatísticos de acidentes de atropelamento de pedestres, e aos pontos próximos de hospitais, ou que deem acesso a serviços de reabilitação, escolas e universidades.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 22/09/2021.

Carlos Bezerra Jr. (PSDB) - Presidente

Alessandro Guedes (PT)

Faria de Sá (PP)

Professor Toninho Vespoli (PSOL)

Rodolfo Despachante (PSC)

Rubinho Nunes (PSL)

Sandra Tadeu (DEM) - Relatora

Sansão Pereira (REPUBLICANOS)

Thammy Miranda (PL)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 23/09/2021, p. 105

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.