



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº 03/2020.

Teresina(PI), 10 de fevereiro de 2020.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 10/2020

Autor: Vereador Edilberto Borges (Dudu)

Ementa: “Dispõe sobre a presença de intérprete da língua brasileira de sinais (LIBRAS), no horário de atendimento ao público ou Sistema que integre ou supra essa função em todas as agências bancárias do Município de Teresina”.

I – RELATÓRIO

O Vereador Edilberto Borges (Dudu) apresentou projeto de lei que “Dispõe sobre a presença de intérprete da língua brasileira de sinais (LIBRAS), no horário de atendimento ao público ou Sistema que integre ou supra essa função em todas as agências bancárias do Município de Teresina”.

Em justificativa escrita, o autor menciona que a proposta tem por objetivo garantir a inclusão social da pessoa com deficiência, ressaltando que a maior dificuldade para o surdo é a comunicação.

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 destinada a esclarecer os Vereadores sobre o aspecto



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado.

§ 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 LEGAL E CONSTITUCIONAL

A proposição legislativa em análise aborda as seguintes matérias, notadamente, relação de consumo e proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência,



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

temas sobre os quais compete ao Município legislar concorrentemente com a União, Estados e Distrito Federal, para suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, dentro dos limites do predomínio do interesse local, conforme se depreende da observância do art. 24, incisos V e XIV, concomitante com o art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal a seguir dispostos:

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

[...]

V - produção e consumo;

[...]

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

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

Com efeito, a Lei Orgânica do Município, no que concerne ao assunto, assim dispõe:

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 com deficiência;

Quanto à temática, merecem destaque as considerações realizadas 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)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Ainda é imperioso apreciar o posicionamento do jurista Hely Lopes Meirelles exposto a seguir:

Não é interesse exclusivo do Município; não é o interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privacidade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Consituição. [...] O que define e caracteriza o interesse local, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o Estado e União. [...] Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e imediatamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município. [...] Examinando-se a atividade municipal no seu triplice aspecto político, financeiro e social, depara-se-nos um vasto campo de ação, onde avultam assuntos de interesse local do Município, a começar [...] na defesa do conforto e da estética da cidade (urbanismo), na educação e recreação dos munícipes. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 16ª Ed.. São Paulo. Editora Malheiro. 2008. Pg. 111 e 137)

Quanto à iniciativa parlamentar do referido projeto, não se observa vício de inconstitucionalidade, haja vista que a LOM, em seu art. 50, admite que a iniciativa de leis cabe ao Vereador, às Comissões permanentes da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos, reservando exclusivamente ao Prefeito somente as seguintes matérias, *in verbis*:

Art. 51. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação de cargos, empregos ou funções públicas, aumento de vencimentos ou vantagens dos servidores do Poder Executivo; (Texto alterado pela Emenda à LOM nº 19/2011, publicada no DOM nº 1.428, de 25/nov/2011)

II - o regime jurídico dos servidores do Município;

III - o plano plurianual de investimentos, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual;

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta ou indireta.

Desse modo, como a matéria versada na proposição legislativa em análise não se relaciona com qualquer dos temas enumerados no citado dispositivo, observa-se que o tema tratado é de iniciativa concorrente, sendo pertinente a sua propositura pelo respectivo edil.

Superada a abordagem acerca da constitucionalidade formal orgânica e subjetiva, adentrando ao mérito da proposta legal, é relevante mencionar que a Constituição Federal ainda elenca os seguintes dispositivos:



Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)

§ 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos: (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)

II - criação de programas de prevenção e atendimento especializado para as pessoas portadoras de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente e do jovem portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de obstáculos arquitetônicos e de todas as formas de discriminação. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)

É oportuno salientar ainda que, quanto ao tema acessibilidade, o Brasil assinou, em 30 de março de 2007, em Nova York, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a qual possui status de emenda constitucional, que estabelece o seguinte:

Artigo 4

Obrigações gerais

1. 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. Para tanto, os Estados Partes se comprometem a:

a) Adotar todas as medidas legislativas, administrativas e de qualquer outra natureza, necessárias para a realização dos direitos reconhecidos na presente Convenção;

Artigo 5

Igualdade e não-discriminação

1. Os Estados Partes reconhecem que todas as pessoas são iguais perante e sob a lei e que fazem jus, sem qualquer discriminação, a igual proteção e igual benefício da lei.

2. Os Estados Partes proibirão qualquer discriminação baseada na deficiência e garantirão às pessoas com deficiência igual e efetiva proteção legal contra a discriminação por qualquer motivo.

3. A fim de promover a igualdade e eliminar a discriminação, os Estados Partes adotarão todas as medidas apropriadas para garantir que a adaptação razoável seja oferecida.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

A Lei nº 10.098/2000, por sua vez, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências, também assegura o seguinte:

Art. 17. O Poder Público promoverá a eliminação de barreiras na comunicação e estabelecerá mecanismos e alternativas técnicas que tornem acessíveis os sistemas de comunicação e sinalização às pessoas portadoras de deficiência sensorial e com dificuldade de comunicação, para garantir-lhes o direito de acesso à informação, à comunicação, ao trabalho, à educação, ao transporte, à cultura, ao esporte e ao lazer.

Art. 18. O Poder Público implementará a formação de profissionais intérpretes de escrita em braille, linguagem de sinais e de guias-intérpretes, para facilitar qualquer tipo de comunicação direta à pessoa portadora de deficiência sensorial e com dificuldade de comunicação.
Regulamento

Noutro giro, a Lei nº 10.432/2002, a qual dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais – Libras, estabelece a seguir:

Art. 1º É reconhecida como meio legal de comunicação e expressão a Língua Brasileira de Sinais - Libras e outros recursos de expressão a ela associados.

Parágrafo único. Entende-se como Língua Brasileira de Sinais - Libras a forma de comunicação e expressão, em que o sistema lingüístico de natureza visual-motora, com estrutura gramatical própria, constituem um sistema lingüístico de transmissão de idéias e fatos, oriundos de comunidades de pessoas surdas do Brasil.

Art. 2º Deve ser garantido, por parte do poder público em geral e empresas concessionárias de serviços públicos, formas institucionalizadas de apoiar o uso e difusão da Língua Brasileira de Sinais - Libras como meio de comunicação objetiva e de utilização corrente das comunidades surdas do Brasil.

Quanto à alegação de interferência indevida à iniciativa privada, é importante notar que o referido projeto não contraria as disposições constitucionais inseridas na temática da ordem econômica e financeira, mas representa manifestação do poder de polícia administrativo que reclama medida legislativa prévia, segundo se infere a seguir:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

V - defesa do consumidor;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Acerca do Poder de Polícia, o Código Tributário Nacional conceitua esse instituto, conforme se depreende abaixo:

Art. 78. Considera-se poder de polícia a 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 tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Com efeito, o jurista Marçal Justen Filho (In, Curso de Direito Administrativo. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 469) discorre acerca do desdobramento da polícia administrativa em uma competência legislativa e uma competência administrativa, nesses termos:

O chamado poder de polícia se traduz, em princípio, em uma competência legislativa. [...] Até se poderia aludir a um poder de polícia legislativo para indicar essa manifestação da atuação dos órgãos integrantes do Poder Legislativo, em que a característica fundamental consiste na instituição de restrições à autonomia privada na fruição da liberdade e da propriedade, caracterizando-se pela imposição de deveres e obrigações de abstenção e de ação. Usualmente, a lei dispõe sobre a estrutura essencial das medidas de poder de polícia e atribui à Administração Pública competência para promover a sua concretização.

Ademais, firmou-se jurisprudência no Supremo Tribunal Federal – STF e no Superior Tribunal de Justiça - STJ, no sentido de que o Município tem competência normativa para, no campo da polícia administrativa, disciplinar as condições de segurança, conforto e acessibilidade de estabelecimentos destinados ao atendimento público, como as instituições bancárias, sem molestar a competência normativa federal para regular matéria



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações. Esse posicionamento se infere da ementa do julgado abaixo transcrita, *in verbis*:

CONSTITUCIONAL, PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS NºS 3.533/01, 3.273/99, 3.213/99, 3.663/01, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. FUNCIONAMENTO INTERNO DE AGÊNCIAS BANCÁRIAS. MATÉRIAS DE COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO. 1. *Trata-se de incidente de inconstitucionalidade das Leis Estaduais nºs 3.533/01, 3.273/99, 3.213/99, 3.663/01, que determinam acolocação de assentos nas filas especiais para aposentados, pensionistas, gestantes e deficientes físicos, a instalação de banheiros e bebedouros para atendimento aos clientes, a disponibilização de cadeira de rodas para atendimento ao idoso e a adoção de medidas de segurança em favor de consumidores usuários de caixas eletrônicos nas agências bancárias situadas no Estado do Rio de Janeiro.* 2. *As matérias tratadas nos referidos textos legais dizem respeito ao funcionamento interno das agências bancárias e, por conseguinte, às atividades-meio dessas instituições, no intuito de amparar o consumidor, propiciando-lhe um melhor espaço físico e um tratamento mais respeitoso e humanitário.* 3. *Trata-se, portanto, de questões de evidente interesse local, cuja competência legislativa é do Município, por força do disposto no artigo 30, I, da Constituição Federal, e não do Estado, a quem é vedado implicitamente normatizar matérias expressamente afetas a outros entes públicos pela Constituição Federal.* 4. *Nesse sentido é a lição de Alexandre de Moraes (in Direito Constitucional, 23ª Edição, 2008, pag. 306): "A regra prevista em relação à competência administrativa dos Estados-membros tem plena aplicabilidade, uma vez que são reservadas aos Estados as competências legislativas que não lhes sejam vedadas pela Constituição. Assim, os Estados-membros poderão legislar sobre todas as matérias que não lhes estiverem vedadas implícita ou explicitamente. São vedações implícitas as competências legislativas reservadas pela Constituição Federal à União (CF, art. 22) e aos municípios (CF, art. 30)".* 5. *Seguindo a mesma linha de entendimento firmada pelo STF, a jurisprudência do STJ pacificou-se no sentido de que, por haver evidente interesse local, é dado ao Município legislar sobre o funcionamento em instituições bancárias, nos termos do artigo 30, I, da, CF. Precedentes: AgRg no REExt 427.463-RO, Rel. Min. Eros Grau, DJ 19.5.2006; AgRg no AI 347.717/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 5.8.2005; REsp 711.918/RS, Rel. para acórdão Min. João Otávio de Noronha, DJ 13.2.2008; REsp 943.034 Rel. Min. Luiz Fux, DJ 23.10.2008; (REsp 471.702/RS, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ 16.08.2004, e REsp nº 598.183/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, DJ de 27.11.2006.* 6. *É de se concluir que o Estado do Rio de Janeiro não tinha competência para legislar sobre o atendimento ao público no interior de agências bancárias que, por se tratar de questão vinculada a interesse local, é do Município.* 7. *Arguição de inconstitucionalidade acolhida.* (STJ, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Julgamento: 21/03/2012, CE - CORTE ESPECIAL)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Nesse sentido, a corroborar com o entendimento esposado, apresenta-se ainda o trecho da manifestação do Subprocurador-Geral de Justiça da Ação Direta de Inconstitucionalidade impugnando a Lei n. 4.518, de 04 de outubro de 2011, do Município de Suzano, de iniciativa parlamentar, que obriga agências bancárias à disponibilização de cadeiras de rodas para usuários com dificuldade de locomoção, segundo se depreende a seguir:

Trata a lei local impugnada de matéria inerente à polícia administrativa incidente sobre o ramo comercial, e que é conferida aos Municípios. A respeito do assunto, calha invocar tradicional lição doutrinária estampando que:

“Além dos vários setores específicos que indicamos precedentemente, compete ao Município a polícia administrativa das atividades urbanas em geral, para a ordenação da vida da cidade. Esse policiamento se estende a todas as atividades e estabelecimentos urbanos, desde a sua localização até a instalação e funcionamento, não para o controle do exercício profissional e do rendimento econômico, alheios à alçada municipal, mas para a verificação da segurança e da higiene do recinto, bem como da própria localização do empreendimento (escritório, consultório, banco, casa comercial, indústria, etc.) em relação aos usos permitidos nas normas de zoneamento da cidade (...)Nessa regulamentação se inclui a fixação de horário do comércio em geral e das diversificações para certas atividades ou estabelecimentos, bem como o modo de apresentação das mercadorias, utilidades e serviços oferecidos ao público. Tal poder é inerente ao Município para a ordenação da vida urbana, nas suas exigências de segurança, higiene, sossego e bem-estar da coletividade” (Hely Lopes Meirelles. Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 1993, 6ª. ed., pp. 368, 371).

Não bastasse esta digressão, improcede a alegação de vício de ofensa à reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo.

A polícia de estabelecimentos comerciais no âmbito do Município não é matéria sujeita à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, situando-se na iniciativa comum ou concorrente.

Na espécie, a norma local impõe obrigação a particulares, sujeita à fiscalização do Poder Executivo, sem, no entanto, conferir-lhe nova obrigação, senão requisitos para funcionamento de instituições financeiras, o que desautoriza arguição de ofensa aos arts. 5º, 24, § 2º, 2 e 47, II e XIX, a, da Constituição Estadual.

Tampouco merece amparo a alegação de usurpação da competência federal.

Por fim, não é demasiado citar a ementa do julgado do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, o qual defende a constitucionalidade de lei estadual com temática similar:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL - NULIDADE DA CDA - VIOLAÇÃO AOS ARTS. 202, DO CTN, E 2º, § 5º, DA LEI N. 6.830/80 - INOCORRÊNCIA - AGÊNCIA BANCÁRIA - LEI N. 11.666/94 - DISPONIBILIDADE DE CADEIRA DE RODAS PARA PORTADORES DE DEFICIÊNCIA FÍSICA E IDOSOS - CONSTITUCIONALIDADE - COMPETÊNCIA CONCORRENTE - EFETIVA DIVULGAÇÃO DE TELEFONES DA OUVIDORIA - RESOLUÇÃO N. 3.477, DO BANCO CENTRAL DO BRASIL - FATO NÃO COMPROVADO. 1 - Não é nula a Certidão de Dívida Ativa que preenche os requisitos dos arts. 202, do CTN, e 2º, § 5º, da Lei n. 6.830/80, máxime por constar do título executivo a forma de cálculo e o termo inicial dos encargos. 2 - É válida e aplicável a Lei Estadual n. 11.666/94, que determina a obrigatoriedade de manutenção nas agências bancárias de cadeiras de rodas à disposição dos usuários portadores de deficiência física ou idosos. 3 - Não é inconstitucional a lei estadual promulgada no exercício da competência concorrente definida no art. 24, IX, da Constituição da República, na hipótese em que as disposições locais não contrariam o conteúdo da lei federal instituidora de normas gerais. 4 - Improvado o cumprimento das determinações contidas na Resolução n. 3.477, do Banco Central do Brasil, devem ser mantidas as penalidades aplicadas em decorrência de procedimento administrativo. 5 - Recurso a que se nega provimento. (TJ-MG - AC: 10024113086060001 MG, Relator: Corrêa Junior, Data de Julgamento: 22/04/2014, Câmaras Cíveis / 6ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 07/05/2014)

Dessa forma, entende que a proposição legislativa em comento está em conformidade com o ordenamento jurídico.

V - CONCLUSÃO

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** à tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora examinado.

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

Denise C. G. Maciel
DENISE CRISTINA GOMES MACIEL
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 06856-0 CMT