

PARECER 039/2019

Parecer ao Projeto de Lei 005/2019-L, de 08/01/2019, de autoria do N. Vereador Etelvino Nogueira, que "Dispõe sobre a obrigatoriedade de dispositivo de áudio junto a equipamento de leitura óptica de código de barras."

Apresenta o N. Edil Etelvino Nogueira, o Projeto de Lei de nº 005, datado de 08 de janeiro de 2019, que dispõe sobre a obrigatoriedade de dispositivo de áudio junto a equipamento de leitura óptica de código de barras.

O N. Vereador fundamenta sua propositura nas necessárias práticas de inclusão das pessoas com deficiência.

É o relatório.

Segundo a melhor doutrina e jurisprudência pátria, inegável encontrar-se superada a controvérsia acerca da competência do Município em legislar sobre o tema em baila, vez que busca regular questão de interesse local, subsumindo inteiramente ao dispositivo constitucional do art. 30, inciso I (CF/88).

Com efeito, neste caso, em análise ao Projeto de Lei nº 05/2019, verifica-se que a obrigação que se pretende criar visa à proteção e inclusão das pessoas com deficiência visual, sujeitos de ampla proteção dada pela

Constituição Federal e legislação infraconstitucional. Portanto, a competência municipal para legislar sobre o tema tem agasalho em sua “competência legislativa suplementar” (art. 30, inciso II, da Constituição Federal).

Com efeito, a Constituição Federal assegura à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência legislativa concorrente não só para dispor sobre o consumo, como também sobre a proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência (art. 24, inciso V e XIV, Constituição Federal).

Os Municípios, por sua vez, têm a competência legislativa limitada. O artigo 30 da Carta de 1988 estabelece que compete aos Municípios:

Art. 30 (...)

“I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

Na mesma Constituição, o artigo 23 assevera que os municípios devem (também) cuidar das pessoas com deficiência:

*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***

Certo, pois, que o presente projeto está afeto predominantemente ao “interesse local”, por isso, tem o Município competência para legislar sobre assunto, obediente, igualmente ao art. 8º da Lei Orgânica da Estância Turística de São Roque.

Da Lei Orgânica Municipal ainda se extrai uma repetição da regra constitucional:

Art. 9º Nos termos da Lei Complementar Federal, ao Município, em comum com a União e o Estado, cabem, entre outras, as seguintes atribuições:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democrática e conservar o patrimônio público;

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

Portanto, não se pode questionar que a legislação em questão, a toda evidência, efetivamente atende ao interesse local, propiciando, em medida razoável, proteção a pessoa com deficiência.

Assim sendo, as medidas de proteção à pessoa portadora de deficiência visual devem ser adequadas à realidade local. Não há se falar em uniformidade nacional no que toca a esse assunto, por isso a defesa da tese que o assunto toca ao interesse local.

Por essa razão, entende-se que a União, ao editar o Estatuto da Pessoa com Deficiência, e determinar que “o Poder Público deve assegurar a disponibilidade de informações corretas e claras sobre os diferentes produtos e serviços ofertados, por quaisquer meios de comunicação empregados,

inclusive em ambiente virtual, contendo a especificação correta de quantidade, qualidade, características, composição e preço, bem como sobre os eventuais riscos à saúde e à segurança do consumidor com deficiência, em caso de sua utilização, aplicando-se, no que couber, os arts. 30 a 41 da Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990” (artigo 69 da Lei n. 13.146/05), exerceu sua competência legislativa, traçando obrigação geral a ser regulamentada, especificada, de acordo com as peculiaridades locais.

Em caso relativo à competência municipal para legislar sobre matéria consumerista, assim se pronunciou o E. Supremo Tribunal Federal:

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. Ação direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 3.578/13 do Município de Campos do Jordão que estabelece tempo máximo de espera para atendimento em caixas de supermercado. Matéria de interesse local. Competência municipal. Precedentes. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vem reiteradamente afirmando a competência dos municípios para legislar sobre matéria consumerista quando sobreleva o interesse local, como ocorre no caso dos autos, em que a necessidade de um melhor atendimento aos consumidores nos supermercados e hipermercados é aferível em cada localidade, a partir da observação da realidade local. Precedentes: RE nº 880.078/SP-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJe de 1º/6/16; RE nº 956.959/SP, Relatora a Ministra Rosa Weber, DJe de 28/6/16; RE nº 397.094/DF-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 27/10/06. 2. Agravo regimental não provido. (Agravo Regimental no Recurso Especial n. 818.550 Rel. Min. Dias Toffoli j. em 06.10.17 v.u.).

Daí se conclui que há interesse local a justificar a elaboração da lei em análise, inferindo que o Município, em atendimento ao princípio federativo, que está consagrado, inclusive, no artigo 1º da Constituição do Estado de São Paulo, apenas poderia legislar sobre matérias vinculadas a consumo e a proteção das pessoas portadoras de deficiência de forma suplementar, respeitadas as normas federais e estaduais existentes.

Neste diapasão, é de se lembrar que no exercício de sua competência legislativa exclusiva a União já editou um conjunto de atos normativos de abrangência nacional tratando da questão, como por exemplo, a Lei nº 10.962, de 11 de outubro de 2004, que dispõe sobre a oferta e as formas de afixação de preços de produtos e serviços para o consumidor. Além disso, editou a Lei 13.146/15 - Estatuto da Pessoa com Deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania, prevendo que a pessoa com deficiência tem direito a receber atendimento prioritário, sobretudo com a finalidade de “disponibilização de recursos, tanto humanos quanto tecnológicos, que garantam atendimento em igualdade de condições com as demais pessoas”, garantindo, ainda, “acesso a informações e disponibilização de recursos de comunicação acessíveis” (art. 9º, inciso III e V, da Lei nº).

Especificamente sobre o tema da garantia dos direitos consumeristas aos portadores de deficiência, dispõe o EPD:

Art. 69. O poder público deve assegurar a disponibilidade de informações corretas e claras sobre os diferentes produtos e serviços ofertados, por quaisquer meios de comunicação empregados, inclusive em ambiente virtual, contendo a especificação correta de quantidade, qualidade, características, composição e preço, bem como sobre os eventuais riscos à saúde

e à segurança do consumidor com deficiência, em caso de sua utilização, aplicando-se, no que couber, os arts. 30 a 41 da Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990. (g.n.)

O Estado de São Paulo, na sua competência, também editou a Lei 12.907, de 15 de abril de 2008, que no art. 34 estabeleceu que “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 com deficiência sensorial e com dificuldade de comunicação, para garantir-lhes o direito de acesso à informação, comunicação, trabalho, educação, transporte, cultura, esporte e lazer”.

Ora, a norma impõe ao Poder Público a eliminação de barreiras, o dever de promover alternativas técnicas que tornem acessíveis os sistemas de comunicação, ao passo que o projeto em análise cumpre exatamente este papel, além de não representar uma afronta ao pacto federativo, acaba por promover, no âmbito local, as intenções veiculadas na legislação federal e estadual, que buscam assegurar e promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência.

O Edil municipal apenas complementou as normas editadas pelos demais entes federativos, incluindo, dentre os recursos de acessibilidade já utilizados, o dispositivo de áudio para reprodução sonora do valor nas leitoras de código de barras, intensificando, nesses termos, a proteção conferida às pessoas com deficiência, o que se coaduna com a promoção da dignidade da pessoa humana, fundamento da nossa República

Ultrapassada a inegável competência municipal para o assunto, insta investigar a iniciativa legislativa **concorrente entre o Poder Executivo e Legislativo**, ensina José Afonso da Silva¹:

“É entendida aquela que pertence indiferentemente a Vereadores e ao Prefeito. Refere-se especialmente à matéria a ser regulamentada, pois existem matérias cuja regulamentação legislativa pode partir de projeto apresentado por Vereador, Prefeito ou pela Mesa da Câmara, pelas comissões permanentes e também pelo povo. Por exemplo, a lei que delimita o perímetro urbano do Município pode ser de iniciativa de Vereadores, da Mesa da Câmara, de comissões permanentes ou do Prefeito. Os Vereadores podem dar início a todas as leis que a lei orgânica não tenha reservado à iniciativa exclusiva do Prefeito.”

Como se vê, o entendimento do abalizado doutrinador é no sentido de que, inexistindo disposição em contrário, a competência para legislar sobre o tema posto para análise, qual seja, proteção a pessoa com deficiência e consumidor, é concorrente, permitindo-se tanto ao Vereador, à Comissão da Câmara ou ao Prefeito ter a iniciativa do projeto de lei com este conteúdo.

O Supremo Tribunal Federal quando provocado a analisar o tema pela ADIn nº 724-MC/RS e em sede de Embargos de Declaração no RE 590.697/MG posicionou-se no mesmo sentido da tese aqui defendida:

ADI - LEI Nº 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI Nº 9.535/92 -

¹ Manual do Vereador. Malheiros Ed., São Paulo, 1998, p. 108

*BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO - MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE - REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL - ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. - A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. - **A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.** - O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado. (STF - ADI-MC: 724 RS, Relator: CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 07/05/1992, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 27-04-2001 PP-00056 EMENT VOL-02028-01 PP-00065).*

Assim, vale salientar que o projeto de lei municipal, de iniciativa de membro do Poder Legislativo local, está isento de vício formal de iniciativa que implique violação ao princípio da separação de poderes (art. 5º da CESP).

Por certo, o seu objeto, ressalva-se, não consta do rol taxativo de matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, abrigados no art. 24, § 2º, c.c art. 144, ambos da Constituição do Estado de São Paulo, e que não comportam em nenhuma hipótese exercícios de presunção.

Em reforço, o Supremo Tribunal Federal exarou entendimento exatamente sobre o tema em questão através do AI 745394, tendo como Relator o Ministro CELSO DE MELLO:

EMENTA: ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA, MEDIANTE LEI, OBRIGAR AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS A INSTALAR, EM SUAS AGÊNCIAS, BEBEDOUROS E SANITÁRIOS PÚBLICOS. MATÉRIA DE INTERESSE TIPICAMENTE LOCAL (CF, art. 30, I). CONSEQÜENTE INOCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA FEDERAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO IMPROVIDO.

- O Município pode editar legislação própria, com fundamento na autonomia constitucional que lhe é inerente (CF, art. 30, I), com objetivo de determinar, às instituições financeiras, que instalem, em suas agências, em favor dos usuários dos serviços bancários (clientes ou não), equipamentos destinados a proporcionar-lhes segurança (tais como portas eletrônicas e câmaras filmadoras) ou a propiciar-lhes conforto, mediante oferecimento de instalações sanitárias, ou fornecimento de cadeiras de espera, ou colocação de bebedouros, ou, ainda, prestação de atendimento em prazo razoável, com a fixação de tempo máximo de permanência dos usuários em fila de espera. Precedentes.

No caso em análise, portanto, o projeto de lei em questão não desrespeita o princípio da separação de poderes, cuidando, na verdade, de assunto de evidente interesse público, passando ao largo da seara administrativa, privativa ao Prefeito Municipal.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao analisar **situação idêntica** nos autos da ADI nº 2156531-90.2017.8.26.0000, voto Nº 31.342, se posicionou pela constitucionalidade do aludido projeto:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei n. 13.995, de 24 de maio de 2017, do Município de Ribeirão Preto **Legislação que estabelece a obrigatoriedade de instalação de dispositivos de áudio junto aos terminais de consultas de preços por código de barras nos estabelecimentos.**

I. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO Há interesse local na definição de práticas comerciais no âmbito da proteção da pessoa portadora de deficiência Medidas de proteção à pessoa portadora de deficiência visual que devem ser adequadas à realidade local Precedente do E. STF Atendimento ao princípio federativo (artigo 1º da Constituição do Estado de São Paulo) Legislação sobre matérias vinculadas a consumo e à proteção das pessoas portadoras de deficiência apenas suplementar, respeitadas as normas federais e estaduais existentes.

II. LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL EXISTENTES SOBRE O TEMA O comando legal “o Poder Público promoverá” tem conteúdo programático, podendo se aperfeiçoar por meio da edição de atos normativos que imponham obrigações a terceiros A União, ao disciplinar a oferta e as formas de afixação de preços de produtos e serviços para o consumidor, embora não tenha previsto a instalação de dispositivo de áudio para reprodução sonora do valor nas leitoras de código de barras, não o proibiu Adoção de medidas que promovam a acessibilidade recomendada no artigo 69 do Estatuto das Pessoas com Deficiência, que tem status de norma constitucional Legislação impugnada que promove, no âmbito local, as intenções veiculadas nas legislações federal e estadual.

III. CONFLITO ENTRE A PROTEÇÃO À PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA E A LIVRE INICIATIVA Legislação municipal que tem por objeto específico a proteção da pessoa portadora de deficiência Matéria comercial regulada de forma secundária, de modo que a lei municipal pode mesmo impor condição que termine por alterar o sentido da legislação federal Impossibilidade de análise de conflito entre leis infraconstitucionais em sede de controle concentrado de constitucionalidade Princípio do não-retrocesso Lei que ampliou a garantia de uma vida digna aos portadores de deficiência Inocorrência de inviabilização ao exercício da atividade econômica, no caso.

IV. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA A simples ausência de previsão orçamentária específica não seria capaz, por si só, de eivar de inconstitucionalidade o ato normativo vergastado.

Inocorrência de inconstitucionalidade. Ação julgada improcedente. (grifei)

Sendo assim, no entender dessa assessoria jurídica, não resta dúvida de que o projeto de lei em estudo, respeitados entendimentos contrários, não padece de nenhum vício de inconstitucionalidade, estando de acordo para seguir a apreciação do plenário dessa Casa de Leis.

Ainda, necessário salientar que o projeto lei em apreço deverá passar pelas comissões de “Constituição, Justiça e Redação”, “Saúde, educação, cultura, lazer e turismo”.

Maioria simples, única discussão e votação nominal.

É o parecer.

São Roque, 14 de fevereiro de 2019.

YAN SOARES DE S. NASCIMENTO

Assessor Jurídico

VÍRGÍNIA COCCHI WINTER

Assessora Jurídica

