



**DO DO RIO DE JANEIRO
A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**

Petrópolis, 27 de abril de 2022.

-PARECER-

CMP DSL N° 1438/2022 DAJ N.º 175 SSM

EMENTA: Parecer Jurídico à análise da legalidade do Projeto de Lei n.º 1438/2022, que dispõe sobre a "Prestação de auxílio às pessoas com deficiência e/ou mobilidade reduzida nos supermercados e estabelecimentos congêneres e dá outras providências". Possibilidade.

Cuida o presente parecer, objetivando analisar o Projeto de Lei n.º 1438/2022, que dispõe sobre a "Prestação de auxílio às pessoas com deficiência e/ou mobilidade reduzida nos supermercados e estabelecimentos congêneres e dá outras providências", de iniciativa do Ilma. Sra. Vereadora Gilda Beatriz, objetivando a inclusão social dessas pessoas dentro de uma sociedade igualitária

É o sucinto relatório.

DO MÉRITO.

Compulsando os presentes autos, verificamos que a presente matéria contida no presente Projeto de Lei, de iniciativa danobre Vereadora Gilda Beatriz está no rol das matérias





DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

de iniciativa parlamentar local, art. 30, inc. I, da CRFB é descritas no art. 59, da Lei Orgânica do Município de Petrópolis e não descrita dentre das matérias de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, previstas no art. 60, da LOMP:

Lei Orgânica do Município de Petrópolis

Art. 59. A Iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, sendo que estes últimos a exercerão sob a forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por cinco por cento do total do número de eleitores do Município no último pleito eleitoral, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica. (grifos nosso)

Art. 60. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:
I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos da Administração direta, indireta e fundacional, seu regime jurídico, provimento de cargo, horário de trabalho, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos e Diretorias ou órgãos equivalentes da Administração Pública;

IV - matéria orçamentária e financeira, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios e subvenções. (grifos nosso)

Trata-se o presente Parecer Jurídico em analisar a proposição legislativa, de autoria da nobre Vereadora Gilda Beatriz, Projeto de Lei n.º 1438/2022, que dispõe sobre a prestação de auxílio às pessoas com deficiência e/ou mobilidade



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

reduzida nos supermercados e estabelecimentos congêneres, localizados no Município de Petrópolis.

A forma federativa de Estado adotada pelo Brasil na CF/88 implica, entre outras consequências, a distribuição de competências materiais e legislativas a todos os entes que a compõem, de acordo com o critério da predominância do interesse: as matérias de interesse geral devem ser atribuídas à União; as de interesse regional devem ser entregues aos Estados e ao DF; as de interesse local, por fim, aos Municípios. "O que define e caracteriza o "interesse local", inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.

No que concerne às competências legislativas, a CF/88 as divide em: a) privativa (artigo 22): atende ao interesse nacional, atribuída apenas à União, com possibilidade de outorga aos Estados para legislar sobre pontos específicos, desde que por lei complementar; b) concorrente (artigo 24, *caput*): atende ao interesse regional, atribuída à União, para legislar sobre normas gerais, e aos Estados e ao DF, para legislar sobre normas específicas; c) exclusiva (artigo 30, I): atende ao interesse local, atribuída aos Municípios; d) suplementar (artigo 24, § 2º, e artigo 30, II): garante aos Estados suplementar a legislação federal, no que couber, bem como aos Municípios fazer o mesmo em relação às leis federais e estaduais; e) remanescente estadual (artigo 25, § 1º): aos Estados são atribuídas as competências que não sejam vedadas pela Constituição; f) remanescente distrital (artigo 32, §



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

1º): ao DF são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e aos Municípios.

Em relação à matéria, a CF/88, de fato, estabelece a competência concorrente para a União legislar sobre normas gerais (artigo 24, § 1º) e para os Estados e o Distrito Federal suplementá-las (artigo 24, § 2º). Ocorre que o artigo 30, inciso II, da CF/88 é claro ao garantir aos Municípios a competência para suplementar as normas federais e estaduais, no que couber.

A interpretação adequada das regras constitucionais de distribuição de competências legislativas é a que garante ampla outorga de poderes aos Municípios, que só não podem criar normas que esbarrem na competência privativa do artigo 22 da CF, atribuída rigorosamente à União, nada impedindo, por outro lado, que legislem com base na competência suplementar para atender ao seu interesse local.

A propósito, cabe apresentar a lição doutrinária de Hely Lopes Meireles quanto à competência suplementar dos Municípios para legislar sobre consumo e integração social das pessoas portadoras de deficiência, que também consta no artigo 24 da CF/88:

“A Autonomia não é poder originário. É prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal. Tanto os Estados-membros como os Municípios têm a sua autonomia garantida constitucionalmente, não como um poder de autogoverno decorrente da Soberania Nacional, mas como um



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

direito Público subjetivo de organizar o seu governo e prover a sua Administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça. No regime constitucional vigente, não nos parece que a autonomia municipal seja delegação do Estado-membro ao Município para prover a sua Administração. É mais que delegação; é faculdade política, reconhecida na própria Constituição da República. Há, pois, um minimum de autonomia constitucional assegurado ao Município, e para cuja utilização não depende a Comuna de qualquer delegação do Estado-membro."

Considerando, portanto, a competência do Município para legislar a integração social das pessoas portadoras de deficiência, constantes no artigo 24 da CF —, vislumbra-se a competência suplementar para legislar sobre a presente matéria, desde que existente norma geral dispondo sobre os direitos da pessoa com deficiência. Nesse sentido, a lição da jurisprudência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI 10.432/12 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE - PROIBIÇÃO DE VENDA DE CIGARROS AVULSOS - MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO - IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. - Embora a competência para legislar sobre produção e consumo seja concorrente entre a União e os Estados, assegura-se ao Município competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber e legislar sobre assuntos de interesse local, nos termos do artigo 30, da CF e artigos 10 e 169, da Constituição Estadual. - Inexiste inconstitucionalidade na Lei 10.432/12, do Município de Belo Horizonte, ao dispor sobre a proibição da venda de cigarros avulsos, por se tratar de questão afeta a direito do consumidor, de nítido interesse local, e por não haver conflito com a legislação federal. -



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Improcedência da representação. V.V. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000120699962000 MG, Relator: Heloisa Combat, Data de Julgamento: 10/04/2013, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 17/05/2013).

DIREITO CONSTITUCIONAL. REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 5.555/13 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR MUNICIPAL. ALCANCE. ART. 358, II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. INOCORRÊNCIA DE AGRESSÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. CONSTITUCIONALIDADE DO ATO LEGISLATIVO. Representação por inconstitucionalidade da Lei 5.555, de 14.3.13, do Município do Rio de Janeiro, que obriga a exposição de cartaz de advertência sobre acidentes pelos estabelecimentos que comercializarem álcool líquido. 1. Decorre da competência legislativa municipal suplementar (CRFB, art. 30, II, e CERJ, art. 358, II) Município editar lei que suplemente, no que couber, atos legislativos da competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, logo, daquela e do Estado do Rio de Janeiro, sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e sobre previdência social, proteção e defesa da saúde (incisos VIII e XII dos arts. 24 e 74, respectivamente das Constituições da República e fluminense); precedentes do STF. 2. Basta interesse também local, não uma especificidade municipal, para que Município possa exercer competência legislativa suplementar; o descabimento só se configura quando a lei municipal dispõe mais do que a ordem normativa a ser por ela suplementada ou quando a lei do Município entra em conflito com o ordenamento constitucional e/ou infraconstitucional federal e/ou estadual. [...] 6. Representação que se julga improcedente. (TJ-RJ - ADI: 00527701420138190000 RJ 0052770-14.2013.8.19.0000, Relator: DES. FERNANDO FOCH DE LEMOS ARIGONY DA SILVA, Data de Julgamento:



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

05/05/2014, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, Data de Publicação: 10/06/2014 11:07).

Portanto, verifica-se que o Município dispõe de competência para legislar sobre a matéria posta no Projeto de Lei nº 1438/2022, porque se trata de suplementação, em âmbito local, das normas estabelecidas no Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei Federal nº 13.146/15).

O Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei Federal nº 13.146/15) estabelece que é dever do Estado, da sociedade e da família assegurar à pessoa com deficiência, com prioridade, a efetivação de seus direitos, inclusive aqueles relativos à informação e à comunicação (art. 8º); assegurando, ainda, o direito ao atendimento prioritário, sobretudo com a finalidade de acesso a informações e disponibilização de recursos de comunicação acessíveis (art. 9º, V).

De fato, no que concerne à proteção e integração social das pessoas com deficiência, a Constituição Federal determina que podem legislar concorrentemente sobre o assunto a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, para suplementar a legislação federal e estadual, dentro dos limites do predominante interesse local (art. 24, XIV c/c art. 30, I e II).

O art. 2º da Lei Federal nº 7.853/89, por seu turno, prevê tocar ao Poder Público e seus órgãos assegurar às pessoas com deficiência o pleno exercício de seus direitos, inclusive dos direitos à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à previdência social, ao amparo à infância e à maternidade, e de



JO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

outros que decorrentes da Constituição e das leis, propiciem seu bem-estar pessoal social e econômico.

Embora a medida proposta interfira no livre exercício das atividades privadas, é de se destacar, primeiramente, que é matéria complexa determinar se de fato se trata de providência simples a ser implementada pelo comércio local, sem capacidade para interferir na projeção dos custos ou dos lucros, fator primordial de qualquer organização empresarial, tendo corretamente a autora do projeto estabelecido que as Empresas com até 6 (seis) funcionários ficam dispensadas da exigência da norma.

Devem as Comissões e eventualmente o Plenário analisar se a obrigação contida na Proposição legislativa em análise terá o condão ou não de intervir gravemente no livre exercício das atividades privadas, sendo que, por outro lado, assegura, em sua plenitude, o direito das pessoas com deficiência a terem acesso aos serviços prestados em cada estabelecimento, o que é de interesse do próprio empresário.

Os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência asseguram, em seu núcleo, a prerrogativa de que todos podem exercer atividades empresariais como meio de sobrevivência, desde que atendam às condições estabelecidas em lei. Trata-se, portanto, de uma garantia ligada à liberdade, direito fundamental de primeira dimensão que obriga o Estado a adotar uma posição de inércia em relação aos cidadãos, que se autodeterminam conforme a própria vontade. Como todo e



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

qualquer princípio constitucional, não há absolutismos. Se, por um lado, o livre exercício do trabalho não admite interferências estatais graves, por outro a ordem econômica tem por fim assegurar a todos existência digna, de acordo com os ditames da justiça social, observados os princípios de defesa do consumidor e de redução das desigualdades regionais e sociais (artigo 170, inc. V e VII, CF/88).

Sob o ponto de vista da proporcionalidade, este DAJ entende que a medida proposta não causa uma grave interferência no exercício da atividade privada a ponto de torná-la inviável. Como referido anteriormente, trata-se de medida a ser implementada em cada estabelecimento e que permitirá o pleno exercício do direito à inclusão social por aqueles que estão impossibilitados de exercerem a sua mobilidade, prevendo ainda medida razoável e proporcional em seu parágrafo único, ao dispensar as Empresas da obrigação no caso de possuírem até 6 (seis) funcionários para acompanhar o deficiente.

O princípio da proporcionalidade se divide em três parâmetros a serem observados pelo intérprete: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. A adequação se faz presente quando a medida escolhida é idônea para atingir o objetivo; a necessidade, por sua vez, exige que a medida adotada seja indispensável para alcançar a finalidade, não sendo substituível por outras menos gravosas; a proporcionalidade em sentido estrito, por fim, é a análise do equilíbrio entre os danos da



JO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

restrição de um direito fundamental e as vantagens da preponderância de outro direito fundamental.

No caso em análise, a verificação da proporcionalidade da medida pretendida com o Projeto de Lei nº 1438/2022 impõe os seguintes questionamentos: a criação de uma lei tornando obrigatória a prestação de auxílio aos deficientes e/ou as pessoas com mobilidade reduzida é medida adequada para garantir o direito à inclusão social? A obrigação deste auxílio é medida necessária para garantir tal direito, não havendo medida menos restritiva capaz de alcançar esse objetivo, com a conciliação dos interesses? Os benefícios a serem obtidos com a restrição justificam os meios empregados?

Este DAJ entende que a medida seja adequada, necessária e proporcional, porque a lei, enquanto preceito impositivo, tornará obrigatória a prestação de auxílio às pessoas com deficiência de mobilidade ou com redução, medida simples e que não causará interferência na projeção de custos e lucros das empresas (fator principal de qualquer atividade empresarial), além do que os ganhos serão muito maiores do que prejuízos, uma vez que é do próprio interesse do empresário garantir o pleno acesso da população aos seus serviços, independentemente de possuir ou não alguma deficiência, pois todos se enquadram na categoria "clientes pagantes".

Como corroborado supra, no que se refere à proteção e a integração social das pessoas com deficiência, a Constituição Federal determina que podem legislar



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

concorrentemente sobre o assunto a União, os Estados, o Distrito Federal e também os Municípios, para suplementar a legislação federal e estadual, dentro dos limites do predominante interesse local (arts. 24, inciso XIV c/c art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal). Não se olvide, ainda, de que a legislação brasileira prevê, em inúmeros títulos legais, a garantia de acessibilidade aos portadores de deficiência física ou que possuam mobilidade reduzida, a exemplo da Lei Federal nº 13.146/15, que criou um verdadeiro Estatuto da Pessoa com Deficiência.

Portanto, em aspectos gerais, nada obsta quanto à tramitação do PL em análise, cabendo somente ao plenário desta Casa de Leis a análise de seu mérito.

Face ao todo o exposto, diante das considerações apresentadas, **OPINAMOS FAVORAVELMENTE** pela viabilidade da tramitação do Projeto de Lei nº 1438/2022, de autoria da nobre Vereadora Gilda Beatriz.

À superior consideração.


SERGIO DE SOUZA MACEDO
Consultor Jurídico

Matrícula nº 10.56061/11

OAB-RJ 91435