



**CONSULTORIA JURÍDICA  
PARECER Nº 182**

**PROJETO DE LEI Nº 11.314**

**PROCESSO Nº 67.382**

De autoria do Vereador Dirlei Gonçalves, o projeto exige, nos estabelecimentos que especifica, disponibilização de lupa eletrônica ou ampliador de vídeo.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 04/05.

É a síntese do necessário.

**PARECER.**

***Da análise de projeto de lei análogo do Município de Avaré.***

O presente projeto de lei é análogo ao projeto de lei apresentado na Câmara Municipal de Avaré/SP (PL 103/2011 – **juntamos cópia**) e que contou com o seguinte parecer da Consultoria Jurídica daquela Casa de Leis, datado de 11.10.2011, da lavra da Procuradora Jurídica, Dra. LETÍCIA FABIANA SANTUCCI<sup>1</sup>:

“O presente projeto de lei visa obrigar os estabelecimentos elencados em seu art. 1º a disponibilizar lupas eletrônicas para permitir que pessoas com baixa acuidade visual consiga visualizar documentos, contratos, livros e congêneres para sua compreensão e análise.

O art. 23, II, da CRFB/88 atribui à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios competência material comum para cuidar da proteção e garantia dos direitos dos portadores de deficiência, o qual possui natureza de norma programática a ser implementada quando e como os legisladores federal, estadual, distrital e municipal entenderem conveniente, permitindo-os realizarem ações voltadas para o atendimento do deficiente. Confira-se a redação do citado comando constitucional:

<sup>1</sup> A juntada do projeto de lei e transcrição do parecer servem para auxiliar o Soberano Plenário na análise do presente projeto de lei.



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

A Constituição Federal prescreve diversas normas para promover a inclusão dessas pessoas, sem quaisquer formas de discriminação.

O constituinte originário conferiu à União, aos Estados, ao Distrito Federal competência legislativa concorrente para dispor sobre proteção e integração de pessoas portadoras de deficiência (art. 24, XVI, CF), segundo a seara de preponderância de interesse.

Em que pese o texto constitucional ter arrolado, expressamente, o Município entre os demais entes políticos para dispor sobre a proteção dos deficientes, a doutrina defende que o Município poderá desta matéria nos limites de sua competência legislativa suplementar (art. 30, II, da CF), devendo, assim, observar as normas nacional e regional.

A União no exercício de sua competência constitucional editou leis voltadas para a defesa e inserção social dos portadores de deficiência, a saber, Lei nº 7853/89 (CORDE), Lei nº 436/02 (LIBRAS): e Lei nº 10.098/00.

O Município pode e deve implementar ações municipais em prol das pessoas com deficiência, assim como legislar a respeito dessa matéria, desde que observe a legislação nacional e regional em vigor sobre esse assunto.

Nesse sentido já decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo, julgando constitucional lei municipal que obrigava instituições bancárias a disponibilizar um terminal eletrônico com teclado em braile, a fim de que os portadores de deficiências visuais pudessem utilizar os serviços sem o auxílio de terceiros (TJSP - 11º CAMARA DE DIREITO PUBLICO. AC nº 0028596-66.2009.8.26.0361. Julg. em 19/07/2010. Rel. Des. PIRES DE ARAUJO)

A medida ora submetida a exame não parece se revestir de interesse local.



no. 08
proc.

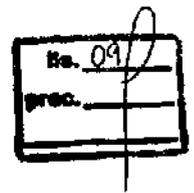
Apesar de, a princípio, existir competência suplementar do Município para dispor sobre a proteção dos deficientes, a aplicabilidade da medida está condicionada no caso concreto ao atendimento dos princípios constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade

Faz-se necessário, assim, avaliar a proporcionalidade e razoabilidade da medida a ser adotada. Razoabilidade é aquilo se situa dentro de limites aceitáveis. Já para uma conduta municipal observar o princípio da proporcionalidade, há de ser revestir de triplice fundamento: o meio empregado na atuação na atuação deve ser compatível com o fim colimado (adequação), a conduta deve ter-se por necessária, não havendo outro meio menos gravoso ou oneroso para alcançar o fim público, ou seja, o meio escolhido é o que causa menos prejuízo possível para os indivíduos e as vantagens a serem conquistadas superarem as desvantagens.

Convém, ainda, fazer uma ponderação entre princípios e os interesses conflitantes.

Não se deve perder de vista que a atuação do Poder Legislativo deve ser subsidiária, devendo o legislador fazer uma ampla e cuidadosa reflexão antes de iniciar o processo legislativo. Assim, a interferência do Poder Público nas relações privadas deve se dar com parcimônia, sob pena de violar a livre iniciativa e configurar intervenção indevida na ordem econômica.

Ainda sobre a não intervenção do Estado na economia é oportuna a lição de BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 10ª ed. São Paulo. Malheiros, p.513, de que *"é ilegal a ação da Administração que, a pretexto de exercer o poder de polícia, se interna na esfera juridicamente protegida da liberdade e propriedade"*. Nesse mesmo sentido, DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 11ª ed. São Paulo. Atlas, p.115, comenta que o poder de polícia não deve ir além do necessário para a satisfação do interesse público que visa proteger; a sua finalidade não é destruir os direitos individuais, mas ao contrário, assegurar o seu exercício, condicionando-o ao bem estar social; só poderá reduzi-los quando em conflito com interesses maiores da coletividade e na medida estritamente necessária à consecução dos fins estatais. Ademais, como leciona CRETELLA JUNIOR. Comentários à



Constituição de 1988. 2º ed. Rio de Janeiro. Forense Universitária, p. 3953) *“a intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado.”*

O art. 170 da CF consagra o princípio da livre iniciativa como fundamento da ordem econômica. Vejamos:

*“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”*

Por sua vez, a jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal agasalha a proteção a atividade dos particulares, só cabendo a intervenção em casos excepcionais:

*“A intervenção estatal na economia, mediante regulamentação e regulação de setores econômicos, faz-se com respeito aos princípios e fundamentos da ordem econômica (CF, art.170). O princípio da livre iniciativa é fundamento da República e da Ordem Econômica: CF, art.1º, IV; art.170. Fixação de preços em valores abaixo da realidade e em desconformidade com a legislação aplicável ao setor: empecilho ao livre exercício da atividade econômica, com desrespeito ao princípio da livre iniciativa”. (STF- 2ª Turma. RE nº 422.941. DJ de 24/03/2006. Rel. Min. CARLOS VELLOSO).*

A lupa é considerada um sistema convergente da distancia focal (da ordem de centímetro), que pode ser constituída por uma lente convergente ou por uma associação de duas lentes justapostas. Segundo dados do Conselho Brasileiro de Oftalmologia, o Brasil tem cerca de 4 milhões de deficientes visuais. Estima-se que três em cada quatro apresentem visão subnormal - acuidade visual corrigida entre 0,05 e 0,3 no melhor olho, ou seja, enxergam em um campo de visão entre 5% e 30% do normal.



no. 20
proc.

É sabido que pessoas com baixa visão ou visão subnormal apresentam sérias dificuldades para os afazeres habituais, mesmo após tratamento ou correção dos erros refrativos comuns com uso de óculos, lentes de contato ou implante de lentes intraoculares. Recente a Universidade de São Paulo - USP- colaborou com o desenvolvimento de uma lupa eletrônica para leitura destinada a pessoas com deficiências visuais graves, com acuidade inferior a 5%.

Atualmente, existem no mercado dois tipos de lupas eletrônicas: as do tipo "câmera-mouse" e "bandeja visual", que apresentam algumas limitações. A "câmera mouse", que pode ter tela própria portátil ou não, apresenta estabilidade dificultada, caso o usuário tenha problemas motores. Já a bandeja móvel, que também pode ter tela própria ou não, exige grande treinamento e coordenação motora, pois a bandeja se move facilmente ao menor movimento das mãos.

Além do uso para deficientes visuais, o novo produto está sendo testado para outras aplicações, tanto técnica quanto didática. Assim, recentemente em 06/07/2011 foi apresentado o Projeto de Lei nº 1775/2011, pelo Deputado Federal Otávio Leite, que ***"Dispõe sobre a obrigatoriedade dos estabelecimentos públicos e privados a disponibilizar o uso da lupa eletrônica para auxiliar as pessoas de baixa visão a visualizar documentos, contratos, livros, ou qualquer texto que dele seja necessário para sua compreensão e análise, e dá outras providências"***.

Em que pese a preocupação do Legislativo com o tema, é de se considerar que o papel do Estado para a solução dos males que afligem as pessoas portadoras de deficiências visuais é outro, ou seja, ao invés de obrigar a sociedade em geral a gastar recursos para adquirir esse ou aquele equipamento que traz alguma inovação tecnológica, deve o Poder Público se preocupar com esmerada execução das políticas públicas de saúde e de assistência social, realizando cirurgias de cataratas, investindo na prevenção e correção de deficiências visuais, fornecendo óculos aos necessitados, enfim assegurando o direito à saúde e a uma vida digna aos cidadãos.

Desta forma, o projeto de lei é inconstitucional na medida em que não se reveste de interesse local e também por ferir os princípios da razoabilidade e proporcionalidade e da não intervenção do Estado na economia e livre exercício da atividade econômica, com desrespeito ao princípio da livre iniciativa.

*Handwritten signature and initials*



№. 19
proc.

Posto isso, s.m.j. cremos que o Projeto de lei em epígrafe se encontra maculado pelo vício da inconstitucionalidade ou ilegalidade, opinamos, assim, pela sua não tramitação, cabendo ao E. Plenário apreciar o seu mérito.

O órgão técnico da Câmara Municipal de Avaré/SP, ao avaliar o projeto apontou para sua inconstitucionalidade, por lesão ao art. 170, da CF e por lesão ao princípio constitucional da proporcionalidade. Este dado deve ser sopesado pelo Plenário da Casa, na condição de "**juizes do interesse público**"

#### **Análise orgânico-formal do projeto.**

Entendemos que o tema esteja fora da órbita de competência do Município, a partir da leitura do art. 24, inciso XIV, da CF que conferiu apenas à União e aos Estados a possibilidade de legislar sobre o tema. Di-lo

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

(...)

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

O E. STF já bem delimitou a possibilidade de exercício da atividade legislativa, com fulcro em tal dispositivo constitucional:

"O legislador constituinte, atento à necessidade de resguardar os direitos e os interesses das pessoas portadoras de deficiência, assegurando-lhes a melhoria de sua condição individual, social e econômica – na linha inaugurada, no regime anterior, pela EC 12/1978 –, criou mecanismos compensatórios destinados a ensejar a superação das desvantagens decorrentes dessas limitações de ordem pessoal. **A CF, ao instituir um sistema de condomínio legislativo nas matérias taxativamente indicadas no seu art. 24 – dentre as quais avulta, por sua importância, aquela**



concernente à proteção e à integração social das pessoas portadoras de deficiência (art. 24, XIV) –, deferiu ao Estado-membro, em 'inexistindo lei federal sobre normas gerais', a possibilidade de exercer a competência legislativa plena, desde que 'para atender a suas peculiaridades' (art. 24, § 3º). A questão da lacuna normativa preenchível. Uma vez reconhecida a competência legislativa concorrente entre a União, os Estados-membros e o Distrito Federal em temas afetos às pessoas portadoras de deficiência, e enquanto não sobrevier a legislação de caráter nacional, é de admitir a existência de um espaço aberto à livre atuação normativa do Estado-membro, do que decorre a legitimidade do exercício, por essa unidade federada, da faculdade jurídica que lhe outorga o art. 24, § 3º, da Carta Política." (ADI 903-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 14-10-1993, Plenário, DJ de 24-10-1997.)

O E. STF, portanto, excluiu a atuação do Município em tal seara, bem como limita a atuação legislativa dos Estados.

Ainda, a competência legislativa concorrente, posta no art. 24, XVI, da CF exclui os Municípios de qualquer atuação legislativa. Outrossim, o art. 23, II, da CF trata de atividade estatal não legislativa, ou seja, atuação material do Município, de forma comum e em conjunto com os demais entes federativos, visando a proteção das pessoas portadoras de deficiência física.

Remanesceria, por fim, a competência suplementar do Município, disposta no art. 30, inciso II, da CF, igualmente inaplicável na espécie, merce da inexistência de lei federal ou estadual a ser suplementada. Note-se que o projeto de lei não remete à legislação emanada de outro ente federativo, buscado suplementá-la.

Logo, o projeto de lei é inconstitucional por invadir seara estranha à sua competência, estiolando os artigos 5º, 25 e 144, da Constituição Estadual.

***Da legística. Princípio da eventualidade.***

Caso o Soberano Plenário, já pleo mérito, entenda ser a hipótese de aprovação do projeto é mister ser alterado alguns incisos do projetado art. 1º que fazem menção a órgãos públicos municipais.



Noutro falar, para que o projeto de lei não se torne inconstitucional, pelo fundamento de invasão em matéria reservada do Alcaide (art. 5º, da CE), será necessário que se altere a redação dos incisos VI e VII, do projetado art. 1º, somente para prever a sua observância, respectivamente, para as **bibliotecas privadas** (inciso VI) e **instituições de ensino fundamental, médio, pré-vestibular e superior privados**.

Sem a alteração dos referidos dispositivos o projeto será inconstitucional pro afronta ao princípio da separação dos poderes (art. 5º e 144, ambos da CE).

Salientamos que a **Lei do Município de Jundiaí nº 6908/07** que exigia a bíblia sagrada em método braile nas bibliotecas públicas foi julgada inconstitucional, por votação unânime, pelo E. TJ/SP, em sede de ADIn:

9037848-24.2007.8.26.0000 Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei / AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI

Relator(a): Walter Swensson

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 11/06/2008

Data de registro: 07/07/2008

Outros números: 1574430200, 994.07.006726-6

**Ementa:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI

- Lei Municipal nº 6 908/07 do Município de Jundiaí - Admissibilidade - Exigência de bíblia sagrada, em método braile, nas bibliotecas públicas - De fato, a lei objeto desta ação deve ser declarada inconstitucional, por vício de iniciativa - A harmonia entre os Poderes é princípio de observância obrigatória pelos Municípios, conforme decorre do disposto no artigo 144 da Constituição Estadual Ação julgada procedente (juntamos cópia)

Esta orientação, repita-se, apenas afasta um dos argumentos de inconstitucionalidade do projeto, ou seja, a possibilidade de alegação de vício de iniciativa.



**Conclusão.**

O projeto de lei é inconstitucional, por afronta ao art. 1º e 18, ambos da CF c.c. art. 144, da CE (pacto federativo), bem como, com a redação original, afeta o princípio da separação dos poderes (art. 5º, 25 e 144, todos da CE).

**Comissões a serem ouvidas.**

As Comissões Permanentes, nos termos regimentais, são indicadas pela Comissão de Justiça e Redação.

**Quórum.**

Maioria simples da Câmara (art. 44, L.O.M.).

É o parecer

Jundiaí, 21 de junho de 2013.

*Ronaldo Salles Vieira*  
Ronaldo Salles Vieira  
Consultor Jurídico

*Fábio Nadal Pedro*  
Fábio Nadal Pedro  
Consultor Jurídico

*[Handwritten signature]*

Recib.	
Ass.	<i>[Handwritten signature]</i>
Nome	
Identidade	
Em	25/6/2013

*[Handwritten signature]*