

CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES  
PODER LEGISLATIVO  
PROCURADORIA-GERAL LEGISLATIVA  
PARECER JURÍDICO PRÉVIO

Processo nº 9.903/2022  
Assunto: Projeto de Lei nº 026/2022

PARECER OPINATIVO. PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI Nº 026/2022, “Dispõe sobre a presença de Intérprete da Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS) no horário de atendimento ao público, ou Sistema que integre e supra essa função em todas as agências Bancárias do Município de Boa Esperança”.

## I - RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer acerca de análise de Projeto de Lei n.º 026/2022 que “Dispõe sobre a presença de Intérprete da Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS) no horário de atendimento ao público, ou Sistema que integre e supra essa função em todas as agências Bancárias do Município de Boa Esperança” de iniciativa do Poder Legislativo, encaminhado à Procuradoria Geral Legislativa para análise e emissão de parecer.

É o breve relato dos fatos. Passa-se à apreciação.

## II - FUNDAMENTAÇÃO

### A – ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL

#### A.1 – Competência legislativa para dispor sobre a matéria e competência de Iniciativa

Cumprе ressaltar que o exame a ser realizado sobre a presente proposta cingir-se-á aos aspectos estritamente jurídicos, especialmente com suporte nas matrizes constitucionais e legais que norteiam o processo legiferante pátrio. Com efeito, não incumbe à Procuradoria invadir o mérito da proposição legislativa, muito menos imiscuir-se em questões que dizem respeito tão somente aos critérios políticos e de oportunidade e conveniência desta Casa de Leis.

No que concerne às competências legislativas, a CF/88 as divide em: a) privativa (art. 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 (art. 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 (art. 30, I): atende ao interesse local, atribuída aos Municípios; d) suplementar (arts. 24, § 2º, e 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 (art. 25, § 1º): aos Estados são atribuídas as competências que não sejam vedadas pela Constituição; f) remanescente distrital (art. 32, § 1º): ao DF são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e aos Municípios.

CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES  
**PODER LEGISLATIVO**  
**PROCURADORIA-GERAL LEGISLATIVA**

A primeira questão que deve ser analisada, quando se indaga da regularidade formal do projeto, diz respeito à capacidade legiferante. Ou seja, a competência legislativa do ente federado que se propõe a legislar sobre determinado assunto. Nesse sentido, percebe-se que a regra de competência sobre o tema pode ser extraída do artigo 10, I e XXX da Lei Orgânica, cujo texto segue abaixo:

Art. 10. Compete aos Municípios:  
I - legislar sobre assuntos de interesse local;  
[...]  
XXX- suplementar a legislação Federal e Estadual no que couber;

Quanto a constitucionalidade material, também não há óbices. Isso porque o texto constitucional determina a obrigação do Estado, em sentido amplo, de oferecer condições de acessibilidade às pessoas com deficiência, sendo esse o objetivo principal da norma proposta. Nesse sentido, refere o art. 23, inciso II, da CF/88: “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;”

O Decreto nº 6.949, de 25/8/2009, que promulgou a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo –norma que, aliás, possui o status de emenda constitucional–, prevê, no artigo 4º, I, que “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”, comprometendo-se a: “a) Adotar todas as medidas legislativas, administrativas e de qualquer outra natureza, necessárias para a realização dos direitos reconhecidos na presente Convenção”.

**A.2 – Regime inicial de tramitação da matéria, quórum para sua aprovação e processo de votação a ser utilizado**

Caso entendam pela tramitação, inicialmente, quanto ao processo legislativo, a tramitação das matérias, o Regimento Interno - RI prevê a manifestação da Comissão Permanente de Educação, Esporte, Cultura, Turismo, Lazer, Saúde, Assistência Social e Diversidade Sexual e Identidade de Gênero, seguindo para Comissão de Legislação Justiça e Redação Final, após manifestação da Procuradoria (art. 227, RI)

A presente proposição atende aos requisitos da Lei Ordinária, cabendo a deliberação constituir por maioria simples do Plenário e por processo simbólico.

**B – JURIDICIDADE E LEGALIDADE**

A Lei nº 13.146/2015, que instituiu a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, define, no art. 2º: “Considera-se pessoa com deficiência aquele que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.”

CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES  
PODER LEGISLATIVO  
PROCURADORIA-GERAL LEGISLATIVA

Prevê, ainda, o art. 8º do Estatuto, a respeito do direito à acessibilidade:

*Art. 8º É dever do Estado, da sociedade e da família assegurar à pessoa com deficiência, com prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à sexualidade, à paternidade e à maternidade, à alimentação, à habitação, à educação, à profissionalização, ao trabalho, à previdência social, à habilitação e à reabilitação, ao transporte, à acessibilidade, à cultura, ao desporto, ao turismo, ao lazer, à informação, à comunicação, aos avanços científicos e tecnológicos, à dignidade, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária, entre outros decorrentes da Constituição Federal, da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo e das leis e de outras normas que garantam seu bem-estar pessoal, social e econômico.*

Desse modo, a partir da introdução, na Constituição Federal de 1988, de todas as normas previstas na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, o conceito de pessoa com deficiência foi ampliado, abrangendo não só as condições previstas no art. 5º do Decreto nº 5.296/04, como também todo impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial que possa obstruir a participação da pessoa na sociedade em igualdade de condições com os demais.

A presente matéria já foi apreciada em Ação Direta de Inconstitucionalidade, e os tribunais declararam a constitucionalidade no que se refere à obrigatoriedade da presença de Intérprete da Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS) ou de sistema que integre e supra essa função em agências bancárias instaladas no Município, vejamos:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA. LEI MUNICIPAL Nº 8.362/2019. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL. OBRIGATORIEDADE DE INTÉRPRETE DE LÍBRAS OU SISTEMA SIMILAR EM ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS E AGÊNCIAS BANCÁRIAS. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL. REDUÇÃO PARCIAL DE TEXTO E INTERPRETAÇÃO CONFORME.** Ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei Municipal n.º 8.362/2019, do Município de Santo Antônio da Patrulha, de iniciativa do Poder Legislativo local, que dispõe sobre a obrigatoriedade da presença de Intérprete da Língua Brasileira de Sinais (Líbras) ou de sistema que integre e supra essa função, em todas as agências bancárias, empresas prestadoras de serviços públicos e órgãos que compõem a Administração Pública no âmbito do Município de Santo Antônio da Patrulha?. Situação em que um dos fundamentos da demanda é a incompatibilidade da norma com a Lei Orgânica Municipal, o que não se revela idôneo para o reconhecimento de inconstitucionalidade em controle abstrato, dado que o parâmetro da ADI Estadual é a Constituição do Estado, salvo os casos de normas de reprodução obrigatória pelos Estados, quando, então, o parâmetro poderá ser a Constituição Federal. É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo na parte que regula a estrutura organizacional do Poder Executivo e das empresas prestadoras de serviço público, ao estabelecer a obrigatoriedade da



CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES

PODER LEGISLATIVO

PROCURADORIA-GERAL LEGISLATIVA

presença de Intérprete da Língua Brasileira de Sinais (Líbras) ou de sistema que integre e supra essa função. Nada obstante, considerando a autonomia organizacional do Poder Legislativo, adotando-se o critério material/funcional do conceito de Administração Pública, confere-se interpretação conforme à Constituição em relação à expressão "órgãos que compõem a Administração Pública", constante dos artigos 1º, 2º, 3º, parágrafo único e 4º, do ato normativo impugnado, delimitando sua abrangência apenas aos órgãos do Poder Legislativo local. Por outro lado, não padece de qualquer vício de inconstitucionalidade a parte da norma que impõe a obrigatoriedade da presença de Intérprete da Língua Brasileira de Sinais (Líbras) ou de sistema que integre e supra essa função nas agências bancárias do Município. Exercício da competência legislativa suplementar conferida pela Carta Magna aos Municípios para legislar acerca da proteção de pessoas com deficiência, conforme inteligência dos artigos 24, XIV e 30, I e II, da Constituição Federal. Norma com escopo de conferir maior acessibilidade e proteção aos deficientes auditivos usuários dos serviços bancários no âmbito do Município, permitindo ampla comunicação e informação aos referidos consumidores, promovendo seus direitos fundamentais, em consonância com os preceitos constitucionais introduzidos ao ordenamento pátrio pela Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas, bem como com o Estatuto da Pessoa com Deficiência. Precedentes do STF e deste Órgão Especial. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE CONHECIDA E JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. (TJ-RS-ADI: 70083245431 RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Data de Julgamento: 22/05/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 27/05/2020)**

Assim, em termos gerais, e observando-se a específica jurisprudência do TJRS acima transcrita, é inegável que o Projeto de Lei nº 026/2022 é juridicamente viável em relação à obrigatoriedade sobre agências bancárias, uma vez que a matéria está compreendida nas competências legislativas municipais, a iniciativa legislativa é concorrente e a proposição é compatível com o interesse local e com as normas constitucionais e infraconstitucionais de proteção das pessoas com deficiência.

### C – TÉCNICA LEGISLATIVA

A elaboração de leis no Brasil deve observar a técnica legislativa adequada, de acordo com o regramento previsto na Lei Complementar nº. 95/1998, em obediência ao disposto no parágrafo único do artigo 59 da Constituição da República.

No caso em exame, houve obediência ao art. 3º da LC nº 95/98, porquanto a proposição foi estruturada em três partes básicas: parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a emenda, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas; parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada; e parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES

PODER LEGISLATIVO

PROCURADORIA-GERAL LEGISLATIVA

Atendidas as regras do art. 7º da LC nº 95/98, pois o primeiro artigo do texto indica o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, a matéria tratada não está disciplinada em outro diploma normativo, a proposição não contém matéria estranha ao seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão, o âmbito de aplicação da lei está estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva, e o mesmo assunto não está sendo disciplinado por mais de uma lei.

A vigência da proposição está indicada de maneira expressa (art. 8º da LC 95/98).

Cumpridas as regras do art. 10, porquanto, no texto da proposição, a unidade básica de articulação é o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal.

Respeitadas também as regras do caput e do inciso I do art. 11, pois as disposições normativas formas redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, e, para obtenção de clareza, foram usadas as palavras e as expressões em seu sentido comum e frases curtas e concisas, foram construídas as orações na ordem direta, evitando-se preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis, buscou-se a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando-se preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente, e foram usados os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando-se os abusos de carácter estilístico.

Não foi descumprida a regra prevista no inciso III do art. 11 da Lei Complementar nº 95/98, pois, para obtenção de ordem lógica.

### III. PROPOSTA DE EMENDA

Recomenda-se a modificação do art. 4º, modificando a expressão promulgação por publicação.

### IV - DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem carácter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, in verbis:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. ” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.).

Por todo o exposto, **Opina-se, com ressalvas das recomendações acima propostas,** em conformidade com a Lei Orgânica Municipal pela constitucionalidade, admissibilidade, legalidade e juridicidade, e boa técnica legislativa do Projeto, com o acolhimento da proposta de emenda citada acima.

CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES  
**PODER LEGISLATIVO**  
**PROCURADORIA-GERAL LEGISLATIVA**

É o entendimento que se submete à consideração superior.

Boa Esperança – ES, 19 de agosto de 2022.

**ELIANE FREDERICO PINTO**  
Procuradora Geral Legislativa

OAB/ES 23.712