



PROJETO DE LEI Nº.035/2022

EMENTA: “Garante a Prioridade dos Estudantes cujos Pais ou Responsáveis Possuam Alguma Doença Incapacitante, Deficiência ou Mobilidade Reduzida, a se Matricularem em Creche ou Escola da Rede Pública Municipal de Rio das Ostras Mais Próxima da sua Residência.”

A Câmara Municipal de Rio das Ostras, Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais APROVOU e EU PROMULGO, o seguinte:

LEI:

Art. 1º. – Fica garantida a prioridade dos estudantes cujos pais ou responsáveis possuam alguma doença incapacitante, deficiência ou mobilidade reduzida, a se matricularem em creche ou escola da rede pública municipal mais próxima da sua residência.

Art. 2º. – Para efeitos desta Lei, compreende-se como doenças incapacitantes aquelas descritas na Lei Federal nº 8.213/91.

Art. 3º. – Para efeitos desta Lei, compreende-se como pessoa com deficiência aquela 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 (Redação dada pela Lei Federal nº 13.146/15).

Art. 4º. – Para efeitos desta Lei, compreende-se como pessoa com mobilidade reduzida aquela que tenha, por qualquer motivo, dificuldade ou movimentação, permanente ou temporária, gerando redução efetiva da mobilidade, da flexibilidade, da coordenação motora ou da percepção, incluindo idoso, gestante, lactante, pessoa com criança de colo e obeso (Redação dada pela Lei Federal nº 13.146/15).

Art. 5º. – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando todas as disposições em contrário.

Sala das Sessões, 08 de fevereiro de 2022.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador



JUSTIFICATIVA

Trata-se proposição que tem por finalidade garantir, ao aluno, adolescente ou criança, a prioridade na matrícula e na reserva de vagas no estabelecimento de ensino mais próximo de seu domicílio ou de seu representante legal.

Muitos estudantes têm como responsáveis pessoas idosas (principalmente avós) e, também, com algum tipo de deficiência física, o que limita que esses responsáveis possam acompanhar a criança ou o adolescente – quando necessário – de casa até a escola em trajetos mais longos. Essa dificuldade é o pontapé para a evasão escolar.

O Projeto de Lei confere tratamento prioritário aos estudantes cujos genitores são portadores de deficiência, em conformidade com o princípio da igualdade material, haja vista a existência de justificativa legítima para distinção do tratamento jurídico estabelecido em lei.

Com isso há a concretização da dignidade da pessoa humana e aplicação efetiva do Estatuto da Pessoa com Deficiência – Lei Federal nº 13.146/2015 – regulamentada aos moldes das peculiaridades do município, só trazendo ganhos à população como um todo.

Nessa linha, a discriminação positiva introduzida pela proposição constitui ação afirmativa voltada a compensar desigualdade suportada pela população portadora de deficiência, a qual é compatível com os princípios constitucionais e se destina a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania.

Consagrando o princípio da dignidade da pessoa humana, o qual tem fundamento constitucional no artigo 1º, inciso III, da Carta Magna e que irradia sua axiologia para todo o ordenamento jurídico, se vê que num eventual conflito de normas jurídicas em geral – regras e princípios – tal princípio prevalece numa ponderação de interesses em geral.

A Constituição da República, por sua vez, em seu art. 23, II, deixa claro que é competência concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios garantir a proteção das pessoas com deficiência e garantir seus direitos com tratamento baseado no princípio da isonomia material:

“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;”



Ademais, a consecução do direito social à educação e à proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência está inserida na competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cuja matéria é de interesse local e iniciativa concorrente dos poderes executivo e legislativo, na forma dos artigos 23, II e V, e 30, I, da Carta Magna.

Feito o esclarecimento acerca do conteúdo vale dizer que é descabida aqui qualquer alegação de vício formal de iniciativa na proposição por arguição de que seria de iniciativa privativa do Poder Executivo, pois estas são de interpretação restritiva e estão expressas no art. 50 da Lei Orgânica Municipal. Hermenêutica básica: normas restritivas de direitos devem ser interpretadas restritivamente, de forma que o rol previsto no dispositivo municipal e no art. 61, § 1º, da Constituição da República traduzem taxatividade.

Como se vê, a matéria tratada na proposição não foi mencionada em nenhuma das hipóteses acima e, portanto, não se insere dentre aquelas reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, inexistindo usurpação de competência, até porque não se trata norma de organização da Administração Pública nem de lei municipal que cria atribuições à Secretaria.

Cediço que o artigo 112, §1º, inciso II, alínea 'd', da Constituição do Estado do Rio de Janeiro reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre a criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da Administração Pública, observado o disposto no art. 145, *caput*, VI, daquele diploma.

Por sua vez, os incisos II e VI, do art. 145, atribuem ao Chefe do Poder Executivo a competência privativa para exercer a direção superior da administração e dispor, mediante decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração estadual, que não implique em aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos. Não se verifica, na hipótese, ingerência indevida da lei impugnada no campo de órgãos e secretarias estaduais, porquanto suas disposições não versam, diretamente, sobre atribuições de setores integrantes do Poder Executivo.

Com efeito, a medida implementada pela proposição confere efetividade ao direito social à educação e dispensa tratamento prioritário às pessoas portadoras de deficiência, em atendimento aos artigos 6º, 205 e 227, II, da Constituição da República, e ao art. 9º da Lei Federal nº 13.146/15.

Além disso, o art. 14, I, alínea a), da Lei Orgânica do Município de Rio das Ostras deixa claro que a Câmara Municipal possui competência para dar início a proposições destinadas à defesa e garantia das pessoas com deficiência:



“Art. 14 - Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual, notadamente no que diz respeito:

a) **à saúde, à assistência pública e à proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;**” (grifou-se).

A presente proposição não cria qualquer despesa ao Executivo nem invade a esfera de atribuições de suas Secretarias, motivos pelos quais não há qualquer impedimento para sua regular tramitação, pois pretende consagrar princípios constitucionais e trazer uma Administração Pública gerencial e voltada ao atendimento de interesses e peculiaridades que lhes são próprios.

Realmente, o Projeto em questão encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas, consoante o posicionamento atual da jurisprudência dos Tribunais Pátrios sobre o tema.

Verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa - esta reservada ao Poder Executivo - o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Recentemente, em caso de análise de lei municipal cuja redação é idêntica à da presente proposição (Lei Municipal nº 3.866/2020 de Itaguaí, Rio de Janeiro), o e. Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro confirmou a constitucionalidade da norma:

“REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 3.866/2020. Priorização de vagas em instituições municipais de ensino, a fim de assegurar a matrícula em creche ou escola próxima à residência de estudantes, cujos pais ou responsáveis padeçam de doença incapacitante, deficiência ou mobilidade reduzida. Projeto de lei de iniciativa parlamentar. Hipótese não inserida no âmbito da iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Medida que confere efetividade ao direito social à educação e dispensa tratamento prioritário às pessoas portadoras de deficiência, em atendimento aso artigos 6º, 205 e 227, inciso II, da Constituição da República, e ao art. 9º, da Lei nº 13.146/15. Matéria de interesse local e de



iniciativa concorrente dos poderes executivo e legislativo, na forma dos artigos 23, incisos II e V e 30, inciso I, da Carta Magna. Ausência de interferência na organização e no funcionamento da Administração Municipal. Autorização do exercício da função legislativa em relação a todas as matérias não sujeitas à reserva constitucional de competências.

Usurpação da gestão superior conferida ao chefe da municipalidade não configurada. Inexistência de ofensa ao princípio da separação e independência dos poderes. Precedente do STF. Improcedência da representação.”
(Representação de Inconstitucionalidade nº 0024693-14.2021.8.19.0000, Des(a). CARLOS EDUARDO DA ROSA DA FONSECA PASSOS - Julgamento: 13/12/2021 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, TJRJ; grifou-se).

Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral):

“Recurso extraordinário com agravo. **Repercussão geral.** 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. **Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. **Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte.** 5. Recurso extraordinário provido.” (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016; grifou-se).

E, ainda que houvesse a alegação de que haveria a criação de gastos ao Poder Executivo, fato é que a ausência de recursos específicos para atendimento de novas despesas, na pior das hipóteses, apenas comprometeria a eficácia da lei no exercício financeiro de sua vigência. Com efeito, **“inclina-se a jurisprudência no STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo**



apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo” (STF, ADI 1.585-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 19-12-1997, v.u., DJ 03-04-1998, p. 01)”.

A independência dos poderes não é absoluta a ponto de engessar o governo; daí a harmonia estabelecida no art. 2.º da Carta Magna. Decidiu o Supremo Tribunal Federal na **ADI-MC n. 2.072/RS**, que o Poder Legislativo pode editar leis que criem despesas, pois, caso contrário, não poderá ele legislar sobre a maioria das matérias.

Regras restritivas dos Poderes devem ser interpretadas também restritivamente. O art. 63 da Constituição Federal veda o aumento de despesas apenas em projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, permitindo-o, porém, nos projetos de iniciativa concorrente.

Ora, caso só o Poder Executivo pudesse criar despesas, ter-se-ia que julgar inconstitucionais todas as leis assistenciais de iniciativa parlamentar, vale dizer, as que tratam da saúde, da previdência, do acesso à moradia e à justiça. Os casos seriam todos análogos à presente proposição, em que, repetindo as razões de decidir do Ministro Moreira Alves no precedente supracitado, o Guardião da Constituição proferiu a seguinte decisão:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. [...]
"1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil — matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. 2. Reconhecimento, pelas Turmas desta Corte, da obrigatoriedade do custeio do exame de DNA pelo Estado-membro, em favor de hipossuficientes. 3. O custeio do exame pericial da justiça gratuita viabiliza o efetivo exercício do direito à assistência judiciária, consagrado no artigo 5º, inciso LXXIV, da CB/88. [...]" (ADI n. 3.394/AM, Min. Eros Grau, STF; grifou-se).



Diante disso, dentro dos limites do razoável, pode o Legislativo, em projeto de Lei de sua iniciativa, impor obrigações ao Poder Executivo que impliquem aumento de despesas, desde que não se intrometa na independência orgânica da Administração e na escolha dos meios executivos, que começa com a elaboração do orçamento.

A razão disto é o fato de os direitos fundamentais possuírem eficácia direta. Assim, seu cumprimento é sempre cogente ao Administrador, estando sujeita à discricionariedade apenas a escolha dos meios executivos. Isto, aliás, não é novidade.

Justamente para evitar abusos, desde sua concepção, o princípio da separação de poderes confere ao Legislativo a faculdade de editar leis, cujo cumprimento não está à mercê dos desígnios do administrador.

Se o Legislativo não puder gerar despesas, o Executivo terá a exclusividade de se autodisciplinar. Na sequência, tornar-se-á inútil, além da atividade do Legislativo, também a do Judiciário, pois pouco poderá fazer o aplicador imparcial da Lei se ela nasce parcial, eis que editada por seu próprio destinatário. Permitir que uma situação desta ordem se instalasse, significaria desequilibrar o sistema de freios e contrapesos pela subversão do princípio da independência, ignorando a necessidade de harmonia.

Em outras palavras, se a lei cria despesa pública ou renuncia a receita pública isso não é suficiente para conclusão de sua inconstitucionalidade por violação à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo.

Portanto, diante da relevância da matéria, da possibilidade de o município legislar sobre o tema por ser de interesse local nos termos do art. 30, I e II, da Constituição Federal e por não trazer despesas nem usurpar matérias de competência privativa do Poder Executivo, se requer a regular tramitação da presente proposição com sua votação e aprovação no Plenário da Casa Legislativa, transmudando-se por fim em Lei quando da promulgação do Chefe do Poder Executivo.

Requer-se, ainda, que quando do envio do Projeto de Lei ao Chefe do Executivo para sanção e eventual análise de veto, ocorra o envio concomitante da presente Justificativa como anexo porque esclarece por inteiro todas as questões atinentes à proposição – tanto em âmbito formal quanto em âmbito material.

Sala das Sessões, 08 de fevereiro de 2022.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador