PROJETO DE LEI Nº 085/2024

EMENTA: "Dispõe Sobre a Instalação de Audiotecas nas Unidades da Rede Pública Municipal de Ensino com Alunos ou Alunas Matriculadas com Deficiência Visual ou com Baixa Visão."

Autoria: Ronald Medeiros Batista – Vereador, Câmara Municipal.

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

LEI:

Art. 1º. – Torna obrigatória a instalação de audiotecas nas unidades da rede pública municipal de ensino que tenham matriculados, alunas e alunos com deficiência visual ou com baixa visão.

Art. 2º. – Para os fins desta Lei, considera-se audioteca escolar a coleção de livros falados e equipamentos para audição:

Parágrafo Único. Será obrigatório um acervo de livros falados na audioteca de, no mínimo, um título para cada aluno matriculado, cabendo ao respectivo sistema de ensino determinar a ampliação deste acervo conforme sua realidade, bem como divulgar orientações de guarda, preservação, organização e funcionamento das audiotecas escolares.

Art. 3º. – O Poder Executivo regulamentará a presente Lei naquilo que couber e no que se fizer necessário.

Art. 4°. – As despesas com a execução desta Lei correrão por verba própria do orçamento, suplementada, se necessário.

Art. 5°. – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, 27 de março de 2024.

Ronald Medeiros Batista
Vereador

JUSTIFICATIVA

A proposição dispõe sobre a obrigatoriedade da instalação de audiotecas nas unidades da rede pública municipal de ensino que tenham matriculados, alunas e alunos cegos ou com baixa visão.

Depois que a Constituição da República estabeleceu amplo sistema de proteção às pessoas com deficiência, vedada a discriminação direta ou indireta e determinada a promoção de políticas públicas inclusivas. Ademais, o direito à educação é consagrado como direito social no art. 39 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, sendo dever do Estado promover os meios para que todos tenham acesso a tal direito fundamental.

Nesse sentido, dispõe o art. 73, II, V e X, da Constituição Estadual que a proteção e promoção das pessoas com deficiência é regra de competência comum aos três entes federativos, *in verbis*:

> "Art. 73 - É competência do Estado, em comum com a União e os Municípios:
>
> (...)
>
> II - cuidar da saúde, assistência pública e da proteção das pessoas portadoras de deficiência;
>
> (...)
>
> V - proporcionar os meios de acesso a cultura, a educação e a ciência;
>
> (...)
>
> X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;"

No mesmo sentido, o art. 308 da Constituição Estadual dispõe ser dever do Estado e dos Municípios garantir a educação, a asseverar, no inciso VII, que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo, e no inciso IV, o atendimento especializado aos portadores de deficiência.

Nesta toada, cabe à edilidade suplementar a legislação no que couber, de modo a privilegiar a hermenêutica ampliativa da autonomia municipal para expandir a possibilidade de autorregulamentação municipal, nos termos do art. 30, incisos II e VII da Constituição Federal.

Na hipótese, a indigitada proposição não importa, na criação, extinção ou modificação de órgão administrativo municipal; não confere nova atribuição a órgão da Administração Pública; nem tampouco interfere no desempenho da direção superior da Administração Pública, em ordem a que se verifique qualquer invasão à competência privativa do chefe do Poder Executivo.

Feitos os esclarecimentos sobre a importância da proposição no que diz respeito ao seu conteúdo material propriamente dito é preciso tecer agora alguns breves comentários a respeito do preenchimento dos requisitos legais de sua constitucionalidade para que haja a regular tramitação da matéria na Casa Legislativa.

Pois bem. Primeiro, no que se refere à competência no âmbito federativo, não há dúvidas de que os Municípios ostentam competência para legislar sobre assuntos de interesse local nos termos do artigo 30, I e II, da Carta Magna, até de forma supletiva ou concorrente.

Há uma verdadeira inovação no ordenamento jurídico, com a criação de normas gerais e abstratas, resultado típico do legítimo exercício dos integrantes do Poder Legislativo, inexistindo usurpação de competência da União.

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, § 1°, da Constituição da República traduzem taxatividade.

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.

A simples leitura do art. 112, §1º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro é o suficiente para esclarecer que a matéria ora tratada não se encontra no rol exaustivo e não ampliável das matérias legislativas que se submetem à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo:

> “Art. 112. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.
>
> § 1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:
>
> I - fixem ou alterem os efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;
>
> II - disponham sobre:
>
> a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;
>
> b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

> c) organização do Ministério Público, sem prejuízo da faculdade contida no artigo 172 desta Constituição, da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública;
>
> d) criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto o art. 145, *caput*, VI, da Constituição;"

Dessarte, assentado que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar encontram-se taxativamente previstas no art. 61 da Constituição da República (equivalente ao art. 112, §1º da Constituição Fluminense) e considerado o dever do Estado e dos Municípios de garantia da educação, bem como do atendimento especializado aos portadores de deficiência, na forma disciplinada pelo art. 308, incisos IV e VII da Constituição Estadual, não se há falar em violação qualquer à regra da separação de poderes, na medida em que o cumprimento de mandamento constitucional não é providência que fique ao alvedrio do administrador.

Isso porque 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, a ausência de recursos específicos para atendimento de novas despesas, 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

Como se não fosse o suficiente a proposição em análise está em consonância com o art. 227 e com o art. 244 da Carta Magna ao concretizar direitos fundamentais de pessoas com deficiência, buscando assegurar e promover o exercício dos direitos fundamentais da pessoa com deficiência:

> "Art. 227.
>
> (...)
>
> § 1º. O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos:
>
> (...)
>
> II - criação de programas de prevenção e atendimento especializado para as pessoas portadoras de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente e do jovem portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de obstáculos arquitetônicos e de todas as formas de discriminação."
>
> *-*
>
> "Art. 244. A lei disporá sobre a adaptação dos logradouros, dos edifícios de uso público e dos veículos de transporte coletivo atualmente existentes a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência, conforme o disposto no art. 227, § 2º."

O Órgão Especial do e. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, ao julgar Representação de Inconstitucionalidade que tinha por objeto a Lei n° 6.967/2021 do Município do Rio de Janeiro/RJ, cuja redação é idêntica à da presente proposição, reconheceu a constitucionalidade da mencionada Lei:

> "**Representação por inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 6.967, de 23 de junho de 2021, de iniciativa parlamentar, que 'Dispõe sobre a instalação de audiotecas nas unidades públicas de educação especial de ensino, no âmbito do Município do Rio de Janeiro'**. Controle concentrado de constitucionalidade da legislação municipal. Repartição constitucional de competências respeitada, porquanto é garantido ao Poder Legislativo propor regras de promoção de direitos fundamentais, em especial das crianças e dos

> adolescentes em situação de vulnerabilidade. **Norma que prevê a obrigatoriedade de instalação de audiotecas nas unidades públicas de educação, e em todas as unidades da rede que tenham matriculados alunas e alunos cegos ou com baixa visão. Hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar que estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição Federal, que trata da reserva de lei do Chefe do Poder Executivo, reproduzido às claras no §1º., do artigo 112 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Não invade a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para os cofres municipais, não trate da estrutura ou da atribuição de órgãos do Município nem do regime jurídico de servidores públicos -- ARE 878911/RJ, pelo E. Supremo Tribunal Federal, Tema 917**. Observância dos arts. 8º, parágrafo único, 39, caput, 45 e 287, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, bem como do art. 9º c/c art. 5º, LIV, da CRFB/88. Precedentes. **Representação por Inconstitucionalidade improcedente**." (Representação por Inconstitucionalidade n° 0034424-63.2023.8.19.0000, Des (a). Rel. (a) MAURÍCIO CALDAS LOPES - Julgamento: 23/10/2023 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, TJRJ; grifou-se).

Concluindo, a proposição em questão tão somente positivou princípios já consagrados na Constituição da República, com o objetivo consistente na promoção do bem de todos sem qualquer forma de discriminação, em atendimento ao previsto no art. 5º, 6º, 8º, *caput* e Parágrafo Único, e 9º, *caput* e § 1º, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e ao fazê-lo não invadira a esfera de atuação do Gestor ou suas atribuições e competências previstas nas Constituições Federal ou Estadual.

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, 27 de março de 2024.

Ronald Medeiros Batista
Vereador