PROJETO DE LEI Nº 130/2022

EMENTA: "Obriga os estabelecimentos privados do Município de Rio das Ostras a dispor de Pelo Menos Um Funcionário Treinado e Capacitado para Auxiliar as Pessoas com Deficiência e/ou Com Mobilidade Reduzida em suas Dependências."

Autoria: Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento – 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, o seguinte:

LEI:

Art. 1º. – Torna obrigatório que os estabelecimentos privados situados no Município de Rio das Ostras disponham de pelo menos 01 (um) funcionário treinado e capacitado para auxiliar as pessoas com deficiência e/ou com mobilidade reduzida em suas dependências.

Art. 2º. – É obrigatório que o funcionário tenha curso específico para esse fim.

Art. 3º. – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, 12 de abril de 2022.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador

JUSTIFICATIVA

O presente Projeto de Lei faz parte da necessidade de maior integração de crianças com algum tipo de deficiência com a sociedade em geral, garantindo-se o acesso livre a aplicação integral do princípio da isonomia consagrado na Constituição da República a fim de atender a dignidade da pessoa humana como um todo.

De fato, a dignidade da pessoa humana, princípio fundamental da República Federativa do Brasil, há de prevalecer sobre qualquer outro, segundo as regras de ponderação, dada a preponderância, a grandeza e a relevância, pois o pretendido aqui é garantir, no caso concreto, princípio maior e mais relevante; e, além disso, supera o teste de adequação, necessidade e proporcionalidade.

As disposições da legislação em questão, além de alinhadas às diretrizes federais e estaduais, mostram-se adequadas e proporcionais aos fins a que se destinam preservando o princípio da isonomia material.

A garantia de prática de esportes para pessoas com deficiência concretiza, em âmbito municipal, a Lei Federal n° 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

Ademais, o Brasil é signatário da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de 30.03.07, aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n ° 186/08, comprometendo-se a "*... promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente*" (art. 1º).

É preciso então tecer alguns breves comentários a respeito da competência do ente público municipal para legislar sobre o tema e a respeito da legitimidade de a proposição advir de iniciativa do Poder Legislativo.

Primeiramente, sobre a competência do Município para legislar sobre o tema se vê que nada obstante ser a proteção e defesa da saúde e dos direitos da pessoa com deficiência competência concorrente entre União, estados e Distrito Federal (art. 24, IX e XII, da Constituição da República), justificada a competência do Município sobre o tema (saúde), consoante permissivo legal disposto no art. 30, I e II, da Constituição, eis que legislou no sentido de adequar a questão (saúde) à realidade local e de suplementar a legislação existente, para o fim de concretizaras normas nacionais e estaduais no âmbito municipal.

Sobre a matéria da competência concorrente assim esclarece a doutrina:

> "A Constituição brasileira adotou a 'competência concorrente não cumulativa ou vertical', de forma que a competência da União está adstrita ao estabelecimento de normas gerais, devendo os Estados e o Distrito Federal especificá-las, por

> meio de suas respectivas leis. É a chamada 'competência suplementar' dos Estados-membros e do Distrito Federal (CF, art. 24, § 2º). Observamos, que no âmbito da legislação concorrente, a doutrina tradicionalmente classifica-se em 'cumulativa' sempre que inexistem limites prévios para o exercício da competência, por parte de um ente, seja a União, seja o Estado-membro, e em 'não cumulativa', que propriamente estabelece a chamada repartição vertical, pois, dentro de um mesmo campo material (concorrência material de competência), reserva-se um nível superior ao ente federativo União, que fixa os princípios e as normas gerais, deixando-se ao Estado-membro a complementação." (ALEXANDRE DE MORAES, Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. São Paulo: Atlas, 2002, pág. 693, grifou-se).

No âmbito da competência concorrente, a Constituição Cidadã adotou a competência concorrente não cumulativa ou vertical, cabendo à União o estabelecimento de normas gerais, enquanto aos Estados e ao Distrito Federal cabe a edição de normas particulares, que irão complementar as normas gerais (adicionando à legislação nacional) ou suplementá-las através de suas respectivas leis (competência supletiva, quando a União tenha se mantido inerte ou omissa). Aos Municípios é outorgada também a competência suplementar (art.30, II, CF), "*no que couber*", especificando a legislação federal ou estadual, desde que: presente o interesse local e mantida compatibilidade com a legislação suplementada.

Preocupa-se aqui com a proteção e assistência às pessoas com necessidades especiais, matéria de inequívoca iniciativa legislativa comum (artigo 23, II, da CRFB/88.).

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).

Como se vê com clareza, a proposição em nada ofende ou ultrapassa o que está prescrito na Constituição da República e na legislação complementar federal. Revela a proposição a preocupação com as pessoas com deficiência no Município de Rio das Ostras, confirmando (buscando concretizar) com relação a ele, a

proteção legal estabelecida verticalmente pela legislação federal (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

Daí se conclui que não há, por parte da proposição, qualquer violação ao princípio do pacto federativo, eis que inserida no princípio da harmonia entre os Poderes (art. 2º CRFB/88), sob a regência e nos limites da competência concorrente.

Secundariamente, cabe traçar algumas observações quanto à competência do Poder Legislativo para tratar da proposição.

No processo legislativo, a regra é a iniciativa da lei pelo Poder Legislativo; exceção é a atribuição de reserva de certas matérias a outro Poder. Assim, a iniciativa reservada do Chefe do Executivo é exceção e só se configura nos expressos casos previstos na Carta Estadual e que devem ser interpretadas restritivamente.

Diante do esclarecido acima, é descabida 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, até porque não se trata norma de organização ou que cria atribuições à Secretaria. 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.

Consiste em atividade complexa atrelada à política pública municipal envolvendo temas como a saúde pública, a prática de esportes e a garantia das pessoas com deficiência, de forma que sua implementação exige uma atuação coordenada e conjugada entre os Poderes por meio da edição dos atos legais e infralegais que se fizerem necessários.

Não se trata de inovar, criando novo serviço à Administração, mas sim de manter o serviço já estabelecido, apenas priorizando-o, em razão da gravidade da doença e consequente urgência que ela determina no atendimento.

Na verdade, pode-se no máximo dizer que a norma é de competência concorrente entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, mas jamais que é de competência privativa daquele.

A doutrina assim esclarece:

> "Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental." (HELY LOPES MEIRELLES, Direito Municipal Brasileiro. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 646; grifou-se).

Com efeito, 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.

Ora, como se vê, o ordenamento jurídico, em nível internacional, federal e estadual, alberga a proteção integral das pessoas com deficiência, cabendo a todos os poderes do Estado e não apenas ao Poder Executivo a adoção de medidas concretas visando à mais ampla proteção e inclusão social de tais pessoas, em homenagem ao princípio da dignidade da pessoa humana.

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 que já existe em outros entes da Federação ao longo do país, como, por exemplo, a Lei n° 5.089/2020 do Município de Osasco/SP, cuja constitucionalidade foi reconhecida em julgamento pelo c. Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, extremamente similar à presente:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.089, de 10 de novembro de 2020, do Município de Osasco, de iniciativa parlamentar, que "obriga os próprios públicos e privados do município de Osasco a dispor, de pelo menos, um funcionário treinado e capacitado, para auxiliar as pessoas portadoras de deficiência e/ou com mobilidade reduzida em suas dependências" – Alegação de afronta ao princípio da separação de Poderes – Inconstitucionalidade parcial apenas no tocante à expressão 'públicos', por impor nova função aos servidores públicos e, consequentemente, modificando o seu regime jurídico – Vício de iniciativa e violação da reserva da Administração nesta parte - Artigos 24, parágrafo 2º, '4', 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo– AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE." (Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 2046885-09.2021.8.26.0000, Des. (a) Rel. (a) ELCIO TRUJILLO, Data do Julgamento: 17/11/2021, Órgão Especial, TJSP; 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).

Concluindo, cumpre dizer que a 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 também o princípio da isonomia (igualdade) em seu sentido material e é dirigida a particular e não ao Poder Público municipal.

Portanto, diante da relevância da matéria, da possibilidade do município legislar sobre o tema por ser de interesse local nos termos do art. 30, I e II, da Constituição da República 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, 12 de abril de 2022.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador