PROJETO DE LEI N°146/2023

EMENTA: INSTITUI A POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL E INCLUSIVA PARA ATENDIMENTO E ACOMPANHAMENTO AS PESSOAS COM TRANSTORNO DO DÉFICIT DE ATENÇÃO COM HIPERATIVIDADE (TDAH) TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA (TEA), DEFICIÊNCIA INTELECTUAL E DEFICIÊNCIAS MÚLTIPLAS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Vereador Autor: CARLOS AUGUSTO CARVALHO BALTHAZAR

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. 1°. Fica instituída a Política Municipal de Educação Especial e Inclusiva para garantir a inclusão e acompanhamento de crianças com Transtorno do Déficit de Atenção com Hiperatividade (TDAH), Transtorno do Espectro Autista (TEA), deficiência Intelectual e Deficiências Múltiplas na educação básica, em todas as suas modalidades e níveis.

Art. 2°. São objetivos da Política Municipal de Educação Especial e Inclusiva:

I- oferecer oportunidades educacionais adequadas, por meio do provimento de atenção às necessidades dos educandos;
II- definir a atuação interdisciplinar como ferramenta para o trabalho dos profissionais envolvidos;
III- fomentar a formação acadêmica e continuada de profissionais da educação e para a constituição de equipes multidisciplinares;
IV- promover o conceito de desenvolvimento humano preconizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) –Brasil.

Art. 3°. As escolas da educação básica das redes pública e privada devem garantir o acesso à educação, preferencialmente em turmas regulares, garantindo o conjunto de atividades, recursos de acessibilidade e pedagógicos necessários para a promoção da aprendizagem, participação e inclusão das crianças com vistas ao seu pleno desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social.

Art. 4°. O Poder Público promoverá os programas, projetos e ações intersetoriais, que incluam setores da saúde, da educação, da assistência social e outras áreas pertinentes à inclusão, a fim de atuar de forma consistente no atendimento dos educandos com Transtorno do Déficit de Atenção com Hiperatividade (TDAH), Transtorno do Espectro Autista (TEA), deficiência Intelectual e Deficiências Múltiplas, fomentando a qualidade de suas eventuais interações no ambiente escolar e a inter-relação dos familiares e a escola.

Art. 5°. Objetivando a implementação desta Lei, o Poder Executivo poderá fazer uso de núcleos de estudos de aprendizagem e de servidores com comprovada expertise dos transtornos estudantis, lotados na Secretaria Municipal de Educação, podendo celebrar parcerias e convênios com instituições especializadas, com ou sem fins lucrativos.

Art. 6°. As escolas da educação básica das redes pública e privada devem seguir as disposições desta lei e oferecer atendimento educacional especializado, sob pena das sanções administrativas a condutas discriminatórias dispostas na Lei Municipal n°. 2.482/2021, de 07/07/2021 e na Lei Municipal n°. 2760/2022, de 23/03/2022.

Art. 7°. As despesas decorrentes da aplicação desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, com orçamento da educação, da saúde e dos fundos sociais, suplementadas se necessário.

Art. 8°. O Poder Executivo Municipal poderá editar normas complementares à execução desta Lei, bem como regulamentá-la no que couber.

Art. 9°. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, complementando a Lei Municipal n°. 2.482/2021, de 07/07/2021 e a Lei Municipal n°. 2760/2022, de 23/03/2022.

Rio das Ostras, RJ, 04 de abril de 2023.

CARLOS AUGUSTO CARVALHO BALTHAZAR

Vereador

JUSTIFICATIVA

O Plano Nacional da Educação (PNE 2014-2024), estabelecido pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, expressa, em diferentes metas e estratégias, a preocupação em atender, de forma consistente, os educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades.

A Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com TEA, também representou importante avanço no âmbito da legislação relacionada à efetivação de direitos dessas pessoas.

Nesse contexto, cumpre lembrar também a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, que instituiu a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI). Em que pesem tais legislações, é preciso avançar para águas mais profundas, pois é muito complicada a situação das pessoas com TEA, deficiência mental e deficiências múltiplas, e de seus representantes legais, que enfrentam em seu cotidiano os desafios da inclusão nas escolas municipais.

Assim, de acordo com a Secretaria-Geral da Presidência da República, as escolas da educação básica das redes pública e privada, com o apoio da família e dos serviços de saúde existentes, ficam incumbidas de prestar cuidado e proteção aos educandos que, apresentando alterações no desenvolvimento da leitura e da escrita ou instabilidade de atenção, poderão contar com apoio e orientação da área de saúde, de assistência social e de outras políticas públicas existentes no território.

Ao ouvir pais e pessoas que lidam com essa situação, concluímos que não podemos nos manter inertes e que é preciso aperfeiçoar ainda mais o arcabouço legislativo. Segundo os relatos dessas pessoas:

> *"A escola pública não atende as necessidades dos educandos com TEA, nem mesmo em grau leve; faltam diretrizes e preparo profissional técnico, suporte em salas e recursos e salas adequadas, porque o Estado investiu inadequadamente em educação inclusiva, obrigando todos os professores a atender a um dever de inclusão, sem prover o menor respaldo de capacitação e estímulo". "Os transtornos mentais não são considerados nos processos de inclusão, nem no trato, muito menos na formulação de adaptações para se promover equidade, nem mesmo quando estão associados à uma deficiência, e constantemente as pessoas com transtornos mentais sofrem com a exclusão".*

Este projeto de lei, portanto, propõe e detalha uma política exequível para o trabalho educacional com pessoas com TEA, deficiência mental e deficiências múltiplas. Ele tem origem nas bases, nas demandas de pais e outras pessoas que militam pela causa, e objetiva estabelecer um horizonte para as ações, os projetos e os programas relacionados ao tema.

A primeira grande premissa da proposição é, assim, o atendimento individualizado e a consideração de que cada indivíduo vive a condição de maneira única - e precisa ser atendido a partir dessa unicidade, a fim de exercer em plenitude seus direitos básicos. Uma segunda diretriz é a da intersetorialidade e da multifuncionalidade.

Ainda que todos sejam únicos, resta claro, pelas experiências vividas pelos que vivenciam suas histórias de Transtorno Mental, TEA, Deficiência Mental e Deficiências Múltiplas: para oferecer o melhor, é preciso o aporte de diferentes áreas, saberes e ofícios. Não há um profissional que em si mesmo represente uma solução mágica. É preciso, pelo contrário, o trabalho coletivo de um grupo articulado, que analise, discuta e proponha alternativas adequadas de atuação.

Também é interessante que se dinamize a gestão, promovendo a desburocratização e facilitando a criação de mecanismos que propiciem mais agilidade e efetividade na consecução dos processos de diagnóstico e de intervenção pedagógica.

Com a aprovação desta proposição, não ganham somente as famílias, que disporão de mais recursos para atender os direitos constitucionais dos seus filhos, mas também o próprio Poder Público, que evitará custos financeiros maiores no futuro, advindas da judicialização e do agravamento de eventuais quadros com custo ao fundo social, e a própria sociedade, que vivenciará a verdadeira inclusão e perceberá que o exercício dos direitos não é ônus, mas oportunidade de desenvolvimento como Administração Pública que respeita seus

cidadãos, por meio do convívio e do aprendizado a partir das diferenças.

Feitos os esclarecimentos quanto a relevância e importância da matéria, registra-se a CONSTITUCIONALIDADE da proposição, vez que temos a utilização legítima da competência legislativa disposta para os Municípios no inciso I, do art. 30, da CF/88, regulamentando-se matéria indiscutivelmente situada na seara do chamado interesse local.

É assente a regra adotada no processo legislativo, em nosso sistema constitucional, da iniciativa concorrente, sendo excepcionais as hipóteses de iniciativa reservada, pois obsta umas das funções típicas do Poder Legislativo.

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, cuja essência é reproduzida no art. 50, da Lei Orgânica do Município.

A proposição, não importa na alteração de estrutura ou atribuição de órgão do Poder Executivo municipal, seja da Secretaria Municipal de Educação, seja de qualquer outra, nem trata de remuneração ou regime jurídico de servidores municipais.

Secundariamente, 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, ainda que trouxesse despesas, fato é que não haveria qualquer inconstitucionalidade em sua regular tramitação.

Afirma que a presente matéria não está relacionada no rol taxativo de competência privativa do Chefe do Poder Executivo previsto no Art. 50, da Lei Orgânica do Município de Rio das Ostras. Não havendo, destarte, reserva expressa, não é possível acolher-se suposta alegação de inconstitucionalidade, por vício de iniciativa.

Merece destaque, o disposto nas alíneas **"a", "d", m" e "o", todas do inciso I, do Art. 14**, da Lei Orgânica do Município de Rio das Ostras, onde prevê expressamente que compete à Câmara Municipal **legislar** sobre assuntos de interesse local, inclusive, suplementar a legislação federal e estadual notadamente no que diz respeito ao equilíbrio do desenvolvimento e às políticas públicas do Município. Vejamos:

> **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****;*
> *...*
> ***d)*** ***à abertura de meios de acesso*** *à cultura, à* ***educação*** *e à ciência;*
> *...*
> ***m)*** *à cooperação com a União e o Estado, tendo em vista* ***o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar****,*

atendidas as normas fixadas em lei complementar federal;
...
***o)** às políticas públicas do Município; ”*

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 e, ainda, previsto na Lei Orgânica do Município.

Ora, os direitos fundamentais vinculam o Legislativo, que tem a obrigação até mesmo de editar leis que os promovam. Assim, se levarmos em conta o fato de que a iniciativa parlamentar é a regra – e sua vedação, a exceção –, cumulada com a vinculação que os direitos sociais têm em relação ao próprio legislador, é possível sustentar uma interpretação que não retire do Legislativo a iniciativa de projetos de lei sobre formulação de políticas públicas.

Assim, o legislador não excede seus poderes nem invade seara exclusiva do Chefe do Executivo. A legislação em comento se limita a estabelecer diretrizes aos órgãos executivos, meros balizamentos gerais, sem extrapolar as atribuições próprias daqueles órgãos.

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 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):

"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."
[ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016, P, DJE de 11-10-2016, Tema 917.]

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*)".

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.

Neste sentido, é consenso na doutrina e na jurisprudência que a regra da iniciativa reservada deve ser interpretada de forma estrita, pois obsta umas das funções típicas do Poder Legislativo.

Desta forma, no procedimento prévio de controle de constitucionalidade estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, de um modo geral, verifica-se a legalidade e constitucionalidade deste projeto de lei, vez que presente as perspectivas elementares:

i) matéria legislativa proposta encontra entre aquelas autorizadas pela CF/88 aos Municípios;

ii) foi respeitada a rígida observância das preferências quanto à iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico-constitucional;

iii) ausência de violação por parte da matéria legislativa proposta à direitos fundamentais ou instituições tuteladas por regras ou princípios constitucionais;

iv) não interfere nas competências, nas relações hierárquicas, na situação jurídica, nas formas de atuação e/ou controle dos órgãos e pessoas, no exercício da função administrativa.

Desde já, requer que, ocorrendo a aprovação do presente Projeto de Lei, quando do seu envio para ao Chefe de Executivo para sanção e eventual análise de veto, que ocorra o envio concomitante da presente justificativa para esclarecer as questões atinentes a proposição – tanto em âmbito formal quanto em âmbito material.

Pelo todo o exposto, nos termos do Art. 71, do Regimento Interno desta Casa, tendo em vista que a proposição se insere no âmbito de competência municipal e desta Casa Legislativa, conto com o apoio dos nobres pares para aprovação desta proposição.

Rio das Ostras, RJ, 04 de abril de 2023.

CARLOS AUGUSTO CARVALHO BALTHAZAR
Vereador