



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Parecer n.º 298/2021/CCJR

Referente ao Projeto de Lei n.º 994/2019 que “Dispõe sobre a adesão da Educação Inclusiva na Rede Pública de Ensino do estado de Mato Grosso”.

Autor: Deputado Oscar Bezerra

Relator (a): Deputado (a)

I - Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 17/09/2019, sendo colocada em segunda pauta no dia 17/12/2019, tendo seu devido cumprimento no dia 07/01/2019, após, foi encaminhada para esta Comissão e nela aportada em 08/01/2019, tudo conforme as folhas n.º 02 e 07v.

Submete-se a esta Comissão o Projeto de Lei n.º 994/2019, de autoria do Deputado Oscar Bezerra, conforme ementa acima. No âmbito desta Comissão, esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas e/ou substitutivos.

O projeto em referência visa, em linhas gerais, promover a adesão da Educação Inclusiva na Rede Pública de Ensino do estado de Mato Grosso.

O Autor da propositura apresenta a seguinte justificativa:

“Trata-se de iniciativa legislativa, na modalidade de Projeto de Lei Ordinária, que tem por fim, autorizar o Executivo Estadual, promover a adesão da Educação Inclusiva na Rede Pública de Ensino de Mato Grosso.

O presente projeto de lei visa garantir às crianças e jovens com necessidades educativas especiais o acesso às escolas regulares, como medida de construir uma sociedade inclusiva e, conseqüentemente uma educação de qualidade para todos.

A educação especial por muito tempo restringiu-se a um ensino paralelo, entretanto aos poucos vem redimensionando seu papel, atuando no atendimento direto desse alunado na rede escolar regular.

Para que a Educação Inclusiva possa acontecer, faz-se necessário educar nosso país, modificar a história de preconceitos arraigados, tanto da sociedade quanto das próprias famílias e/ou pessoas com necessidades especiais.

1



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Para SASSAKI (1997, p. 41) inclusão é:

“Um processo pelo qual a sociedade se adapta para poder incluir em seus sistemas sociais gerais pessoas com necessidades especiais e, simultaneamente, estas se preparam para assumir seus papéis na sociedade. (...) Incluir é trocar, entender, respeitar, valorizar, lutar contra exclusão, transpor barreiras que a sociedade criou para as pessoas. É oferecer o desenvolvimento da autonomia, por meio da colaboração de pensamentos e formulação de juízo de valor, de modo a poder decidir, por si mesmo, como agir nas diferentes circunstâncias da vida.”

Neste cerne, o autor FERREIRA (2005, p. 44) preleciona sobre Educação Inclusiva:

“[...] uma filosofia que valoriza diversidade de força, habilidades e necessidades [do ser humano] como natural e desejável, trazendo para cada comunidade a oportunidade de responder de forma que conduza à aprendizagem e do crescimento da comunidade como um todo, e dando a cada membro desta comunidade um papel de valor.”

A escola verdadeiramente inclusiva trabalha baseando-se na defesa de princípios e valores éticos, na projeção dos ideais de cidadania e justiça, nivelada a uma proposta que visa à promoção de práticas pedagógicas contemplando o aluno, individualmente, em sua maneira peculiar durante o processo de aprendizagem e envolvendo, com compromisso e empenho, a comunidade escolar.

(...)”

Cumprida a primeira pauta, o projeto foi encaminhado à Comissão de Educação, Ciência, Tecnologia, Cultura e Desporto, que exarou parecer de mérito favorável à aprovação, tendo sido aprovado por este Parlamento em 1.^a votação na Sessão Plenária do dia 11/12/2019.

Após, os autos foram encaminhados a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.

II – Análise

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso, e artigo 369, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico sobre todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.



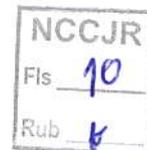
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



O presente projeto de lei objetiva, nos termos do seu art. 1º, autorizar o Poder Executivo Estadual de Mato Grosso, a promover a adesão da Educação Inclusiva na Rede Pública de Ensino de Mato Grosso, garantindo às crianças e jovens com necessidades educativas especiais o acesso às escolas regulares, como medida de construir uma sociedade inclusiva e, conseqüentemente uma educação de qualidade para todos.

Pela leitura dos dispositivos, não resta dúvida que a proposta padece do vício de inconstitucionalidade, pois se enquadra no conceito de **lei meramente autorizativa, que, segundo José Afonso da Silva é a lei que "não tem mais do que o sentido de uma indicação ao chefe do Poder Executivo para a realização do ato ou negócio"** (Processo constitucional de formação das leis. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 333).

No âmbito desta Casa de Leis a indicação é prevista no Regimento Interno – Resolução n.º 677 de 20 de dezembro de 2006 -no art. 154, inciso VII, o instrumento regimental adequado para se fazer sugestões ao Poder Executivo.

Impende destacar aqui o real sentido de Lei, conforme ensinamentos de Miguel Reale:

Lei, no sentido técnico desta palavra, só existe quando a norma escrita é constitutiva de direito, ou esclarecendo melhor, quando ela introduz algo de novo, com caráter obrigatório no sistema jurídico em vigor, disciplinando comportamentos individuais ou atividades públicas. (...) Nesse quadro, somente a lei, em seu sentido próprio é capaz de inovar no Direito já existente, isto é, de conferir, de maneira originária, pelo simples fato de sua publicação e vigência, direitos e deveres a que todos devemos respeito¹.

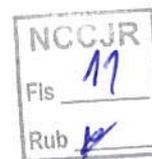
A lei é um instrumento de constituição de direito, a proposta em si não institui direito, mas confere apenas ao Poder Executivo um autorização, também não possui a obrigatoriedade, uma das características da Lei, sob pena de ser uma lei inócua. A lei, enquanto norma genérica, abstrata, imperativa e coercitiva, não admite simples concessões.

Frisa-se, não é necessário que a lei autorize ou determine ao Poder Executivo fazer aquilo que, naturalmente, encontra-se dentro de sua esfera de decisão e ação.

Para clarear, ainda mais, a questão, transcrevo importante trecho de estudo produzido no âmbito da Câmara dos Deputados:

"Nesse sentido, a apresentação de projetos de lei autorizativos por parlamentares visa, em regra, contornar tal inconstitucionalidade, fazendo com que seja

¹ REALE, Miguel. Lições Preliminares de Direito. 27 ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p.163.



aprovado comando legal que não obriga, mas apenas autorize o Poder Executivo a praticar determinada ação.”²

O Supremo Tribunal Federal tem se posicionado no sentido de que as normas autorizativas padecem de vício de inconstitucionalidade, conforme demonstrado na ADI n.º 2.721/ES, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa, em que foi declarada a inconstitucionalidade de lei estadual, de iniciativa parlamentar, que autorizava o Executivo a instalar circunscrições regionais de trânsito em determinados municípios.

No âmbito estadual, o Tribunal de Justiça possui o mesmo entendimento, conforme exposto na ADI 137443/2009:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - TRANSPORTE COLETIVO URBANO - GRATUIDADE A DETERMINADOS SEGUIMENTOS - INICIATIVA LEGISLATIVA - VÍCIO FORMAL - SANÇÃO - VÍCIO MANTIDO - DISTINÇÃO ENTRE A POPULAÇÃO - DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO - ENCARECIMENTO TARIFÁRIO - DETERIORAÇÃO DO SERVIÇO - RESSALVA - LEIS AUTORIZATIVAS - NATUREZA INCONSTITUCIONAL - EMENDA MODIFICATIVA 03/94 - GRATUIDADE A MAIORES DE 65 ANOS - BENEFÍCIO JÁ ASSEGURADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - PARCIAL INCONSTITUCIONALIDADE - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE. O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de relevante gravidade, cuja ocorrência reflete a hipótese de inconstitucionalidade formal. A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando seja dele a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício de iniciativa. A benesse concedida a determinadas categorias da população pode vir a refletir em substancial desequilíbrio econômico-financeiro no contrato de concessão de serviço público, além de criar despesas ao Município, sem previsão orçamentária e, de outro lado, gera o encarecimento tarifário aqueles não contemplados pela gratuidade do serviço público, bem como seu sucateamento. Ainda que se trate de leis autorizativas, o vício de forma se mantém, portanto, a inconstitucionalidade, porque a autorização ao Executivo para agir em matérias de sua iniciativa privada implicam em verdadeira imposição. Se o dispositivo legal repete a norma constitucional garantidora do direito, não há eiva de invalidade jurídica.
(ADI 137443/2009, DES. GUIOMAR TEODORO BORGES, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 24/11/2011, Publicado no DJE 05/12/2011).”*

Sobre o tema, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados editou a Súmula de Jurisprudência n.º 1, com a seguinte ementa:

² Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema6/2007_16678.pdf



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



“Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional.”

Além disso, as leis autorizativas se caracterizam como clara intromissão ao princípio da separação de poderes e de competências entre o Executivo, Legislativo e Judiciário, previsto no artigo 2º da Constituição Federal e 9º da Constituição Estadual. Alega-se que se o Poder Legislativo **pudesse autorizar**, de outro lado, **poderia não autorizar**, o que colocaria o Poder Executivo em situação de insegurança e sujeição.

Ademais, lei autorizativa gera uma falsa sensação de direito. Na sua maioria, os cidadãos não diferenciam a natureza jurídica das leis publicadas pelos entes federativos. Há um consenso de que toda lei deve ser cumprida – o que está correto, dada à força imperativa da lei.

A **lei autorizativa** só é concebível quando, por previsões constitucionais, o Poder Executivo, para realizar determinada atividade, deve **pedir autorização ao Legislativo, nos termos do artigo 25, inciso X, bem como do artigo 26, inciso III, XI, XII, XX e XXII da Constituição Estadual**, dentre outros casos.

Friso, ainda, que os projetos de lei autorizativas constituem mera sugestão e, por isso, são inconstitucionais e injurídicos, por tratarem de matéria cuja iniciativa é privativa do Chefe do Executivo e por não conterem um comando obrigatório, nada acrescentando ao ordenamento jurídico.

Convém ressaltar que o Ministério da Educação, em 2008, lançou a política nacional de educação especial na perspectiva da educação inclusiva e aprovada, por meio de emenda constitucional, a convenção da ONU sobre os direitos das pessoas com deficiência. Segundo esse acordo, com a convenção, devem ser assegurados sistemas educacionais inclusivos em todos os níveis.

A Lei Complementar n.º 49, de 1º de outubro de 1998, que dispõe sobre a instituição do Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso traz algumas disposições de garantia aos Portadores de necessidades Especiais. *In Verbis*:

Art. 104 O Sistema de Ensino assegurará aos educandos portadores de necessidades especiais:

I - propostas de atendimento específicos, envolvendo currículos adaptados, métodos, técnicas e recursos educativos;

II - espaço físico adequado;

III - atendimento à Educação Infantil: estimulação precoce - 0 a 03 anos, e Pré-escola - 04 a 06 anos;

IV - atendimento pedagógica aos educandos portadores de necessidades especiais na faixa etária a partir dos 07 anos (Ensino Fundamental);



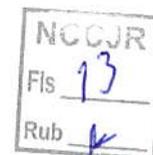
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



- V - terminalidade específica para os educandos que não puderem atingir o nível exigido para a conclusão do Ensino Fundamental, em virtude de suas deficiências - educação para o trabalho;*
- VI - aceleração para conclusão, em menor tempo, do programa escolar, para os superdotados;*
- VII - capacitação dos profissionais que atuam na área da Educação Especial, bem como para os profissionais da rede regular de ensino;*
- VIII - acesso igualitário aos benefícios disponíveis para o ensino regular.*

Seguindo esses parâmetros foi editada a Lei n.º 8.806, de 10 de janeiro de 2008, que trata do Plano Estadual de Educação, posteriormente alterada pela Lei 10.111, de 06 de junho de 2014, definindo entre suas diretrizes, alguns objetivos que fomentam a educação inclusiva. Vejamos:

- Objetivo 1 - Garantir a universalização do atendimento aos alunos com necessidades educacionais especiais.*
- Objetivo 2 - Garantir condições necessárias ao atendimento escolar com qualidade dos alunos com necessidades especiais.*
- Objetivo 3 - Garantir atendimento integral e qualitativo aos alunos com necessidades educativas especiais.*
- Objetivo 4 - Oferecer alternativas educativas diferenciadas aos alunos da educação especial.*
- Objetivo 5 - Realizar avaliação institucional permanente dos serviços de Educação Especial.*
- Objetivo 6 - Garantir formação continuada aos profissionais que atendem alunos com necessidades educativas especiais.*
- Objetivo 7 - Incentivar a realização de estudos e pesquisas na área de educação especial.*

Assim, pela leitura dos dispositivos supramencionados constata-se que as disposições estabelecidas na Lei Complementar n.º 49/1998 e os objetivos definidos pelo Plano Estadual de Educação constituem uma verdadeira adesão a Educação Inclusiva na Rede Pública Estadual de Ensino.

Além disso, cumpre destacar que propositura idêntica já foi apresentada, através do Projeto de Lei 745/2015, de autoria do Deputado Oscar Bezerra, o qual foi aprovado com parecer contrário por esta Comissão na reunião que ocorreu em 16/05/2017, porém o mesmo foi ao arquivo em 08/02/2019, com base nos termos do Art. 193 do Regimento Interno desta Casa de Leis.

Desta forma podemos avaliar que a presente lei é inconstitucional por vício formal de iniciativa, por usurpar a competência material do Poder Executivo e por ferir o princípio constitucional da separação de poderes.

Portanto, em que pese à relevância da matéria, a proposta fere normas constitucionais, por vício de iniciativa.

É o parecer.

6



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, onde se evidencia a **inconstitucionalidade por vício de iniciativa** voto **contrário** a aprovação do Projeto de Lei n.º 994/2019, de autoria do Deputado Oscar Bezerra.

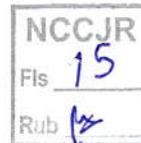
Sala das Comissões, em 26 de 10 de 2021.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei n.º 994/2019 – Parecer n.º 298/2021
Reunião da Comissão em 26 / 10 / 2021
Presidente: Deputado Wilson Siqueira
Relator (a): Deputado (a) Janaina Alves

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, onde se evidencia a inconstitucionalidade por vício de iniciativa , voto contrário a aprovação do Projeto de Lei n.º 994/2019, de autoria do Deputado Oscar Bezerra.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)	
Relator (a)		
Membros		



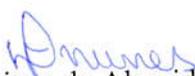
FOLHA DE VOTAÇÃO – SISTEMA DE DELIBERAÇÃO HÍBRIDO

Reunião	20ª Reunião Ordinária Híbrida		
Data	26/10/2021	Horário	08h00min
Proposição	PROJETO DE LEI Nº 994/2019		
Autor (a)	Deputado Oscar Bezerra		

VOTAÇÃO

Membros Titulares	Sim	Não	Abstenção	Ausente
Deputado Wilson Santos – Presidente	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Dr. Eugênio – Vice-Presidente	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Dilmar Dal Bosco	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputada Janaina Riva	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Sebastião Rezende	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Membros Suplentes				
Deputado Carlos Avallone	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Faissal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Eduardo Botelho	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Delegado Claudinei	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Xuxu Dal Molin	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Soma Total	5	0	0	0

Resultado Final: Matéria relatada pela Deputada Janaina Riva com parecer CONTRÁRIO, lida presencialmente pelo Deputado Wilson Santos. Votaram com a relatora os Deputados Dr. Eugênio, Wilson Santos presencialmente, Dilmar Dal Bosco e Sebastião Rezende por videoconferência. Sendo a matéria aprovada com parecer CONTRÁRIO.


Doninas de Almeida Nunes
Consultora Legislativa em Substituição Legal
Núcleo CCJR