NCCJR
Fls 11
Rub

Parecer n.º 280/2020/CCJR

Referente ao Projeto de Emenda Constitucional n.º 4/2020 que "Insere o inciso I ao artigo 238 e, insere no artigo 243 o inciso VI, ambos da Constituição do Estado de Mato Grosso".

Autor: Deputado Paulo Araújo

Relator (a): Deputado (a) Wilson Santos

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 12/02/2020, tendo sido colocada em pauta em 18/02/2020, sendo que o seu devido cumprimento ocorrera no dia 18/03/2020 e, então, foi encaminhada para esta Comissão, tendo aqui aportado no dia 31/03/2020, tudo conforme se vislumbra das folhas n.º 02 à 10v.

Com efeito, submete-se a esta Comissão Projeto de Emenda Constitucional (PEC) n.º 4/2020, de autoria do Deputado Paulo Araújo, a qual pretende inserir o inciso I ao artigo 238 e o inciso VI ao artigo 243, ambos da Constituição do Estado (CE-MT).

De acordo com o texto em palco, o intento da propositura é o de: ***i)*** proporcionar atendimento educacional especializado, complementar ou suplementar à escolarização e dos recursos e condições de acessibilidade aos estudantes alvo da educação especial, conforme legislação federal; e ***ii)*** garantir o ensino regular de Libras (Língua Brasileira de Sinais) como disciplina de idioma nos horários normais das escolas públicas do ensino fundamental, médio e profissional, sendo a matrícula facultativa para estudantes não usuários de Libras e não sendo ela concorrente com a matrícula de outra língua estrangeira.

A seguir, consta da justificativa acostada à propositura sub exame que – *verbis*: "*a inserção de políticas de inclusão como esta que pode proporcionar aos estudantes com deficiência uma melhor qualidade de vida*".

Para, além disso, defende ainda o Autor da proposta em comento que – *verbis*:

> *A educação especial na perspectiva da educação inclusiva vem recebendo destaque nas políticas públicas da educação brasileira. Neste contexto, a oferta do atendimento educacional especializado, de forma complementar ou suplementar à escolarização, aos estudantes com deficiência, bem como a oferta da LIBRAS -*

Av. André Antônio Maggi, n.º 06, Setor A – CPA – CEP: 78049-901 – Cuiabá – MT

NCCJR
Fls 12
Rub

Língua Brasileira de Sinais no currículo escolar é de extrema importância para a concretização do sistema educacional inclusivo.

O presente projeto tem por objetivo o cumprimento da legislação federal que garante aos estudantes com deficiência o direito à educação em um sistema educacional inclusivo em todos os níveis. E para que o direito à educação das pessoas com deficiência seja efetivado é necessário adotar medidas de apoio à inclusão escolar e assegurar as condições de acessibilidade pedagógica, nos ambientes e nas comunicações e informações.

Cumprida a primeira pauta, a propositura foi encaminhada a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação para análise e parecer quanto à sua legitimidade e constitucionalidade.

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.

Conforme já relatado, a presente PEC objetiva acrescentar um par de dispositivos normativos a Carta Magna mato-grossense, ou seja, pretende inovar na ordem jurídica estadual (poder constituinte derivado reformador) mediante a inserção de dois novéis incisos a artigos mencionados em outras linhas.

Em assim sendo, a princípio, cabe destacar que a vertente PEC, embora de autoria de um Parlamentar, está subscrita por um terço dos membros deste Parlamento (*vide* fl. 06), em consonância com o disciplinado pelo artigo 38, inciso I, da Constituição Estadual, cuja redação é – *verbis*:

Art. 38 A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa;

Os §§ 1º, 4º e 5º do artigo 38 da Constituição Estadual estabelecem, respectivamente, limitações circunstanciais, materiais e temporais ao poder constituinte derivado reformador, senão veja-se:

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou estado de sítio.

...

§ 4º Não serão objeto de deliberação as propostas de emendas previstas no § 4, do art. 60, da Constituição Federal.

NCCJR
Fls 13
Rub

> *§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.*

Assim, considerando que não há intervenção federal, estado de defesa e/ou estado de sítio, bem como a matéria que consta na PEC ora analisada não foi rejeitada ou considerada prejudicada na sessão legislativa em curso, inexistem, portanto, limitações circunstanciais e temporais que, em tese, poderiam obstar o avanço desta propositura.

Com relação às limitações materiais, o constituinte estadual remeteu à Constituição Federal o dever de observância das restrições ali estabelecidas, razão pela qual não são passíveis de proposta de alteração as matérias constantes do § 4º do artigo 60 da Carta Maior brasileira, quais sejam: a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais, senão vejamos – *verbis*:

> *Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:*
> ...
> *§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:*
> *I - a forma federativa de Estado;*
> *II - o voto direto, secreto, universal e periódico;*
> *III - a separação dos Poderes;*
> *IV - os direitos e garantias individuais.*

Um mero cotejo do teor desta PEC com a norma acima transcrita demonstra **não** haver qualquer sorte de **limitação circunstancial**, **temporal** e/ou **material** a inquinar a proposição em voga, razão pela qual passa-se, doravante, a análise estrita de sua constitucionalidade.

Para tanto, imperioso consignar *ab initio* que, por estarmos tratando de PEC subscrita por Parlamentares, é imperativa a observância *in casu* da iniciativa reservada constitucionalmente para a disciplina da matéria ali vertida, sob pena de incidência em **inconstitucionalidade formal** [por vício de iniciativa], conforme prelecionado pelo C. STF no seguinte excerto de julgado – *verbis*:

> *"as normas de atribuição de iniciativa no processo legislativo previstas na Constituição Federal constituem cláusulas elementares de distribuição de poder no contexto da Federação, razão pela qual deve ser necessariamente observadas pelos Estados-membros, independentemente da espécie legislativa envolvida"*[1].

Ainda que se saiba que, em regra, a iniciativa de normas pertence ao respectivo Poder Legislativo, o Texto Maior brasileiro excepciona – sempre de maneira expressa – algumas hipóteses de atribuição de reserva estrita a certa categoria de agentes, entidades ou órgãos. A interpretação dessas excepcionantes é sempre restrita, conforme explicitado pelo seguinte escólio doutrinário – *verbis*:

[1] STF. ADI n. 5.087/DF, Relator o Ministro Teori Zavascki, DJe 13.11.2014.

NCCJR
fls. 14
Rub.

> *"A distribuição das funções entre os órgãos do Estado (poderes), isto é, a determinação das competências, constitui tarefa do Poder Constituinte, através da Constituição. Donde se conclui que as exceções ao princípio da separação, isto é, todas aquelas participações de cada poder, a título secundário, em funções que teórica e normalmente competiriam a outro poder, só serão admissíveis quando a Constituição as estabeleça, e nos termos em que fizer. Não é lícito à lei ordinária, nem ao juiz, nem ao intérprete, criarem novas exceções, novas participações secundárias, violadoras do princípio geral de que a cada categoria de órgãos compete aquelas funções correspondentes à sua natureza específica"*[2].

Ainda sobre o tema, vejamos o que prelecionado pelo seguinte excerto de julgado – *verbis*: *"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"*[3].

Em assim sendo, embora seja evidente que esta PEC não macula a competência legiferante atribuída – concorrentemente[4] – a esta Unidade da Federação (Estado de Mato Grosso), a teor do que dispõe o inciso XIV do art. 24 da CF/88, fato é que a hipótese contida em seu art. 2º (acréscimo de inciso ao art. 243 da CE), ao garantir o ensino regular de libras como disciplina curricular nas escolas públicas do ensino fundamental, médio e profissional, é **inconstitucional** por **vício de iniciativa** na medida em que interfere na organização administrativa de ***órgãos educacionais*** alheios ao Legislativo (pertencentes ao Poder Executivo estadual), o que malfere a redação da alínea "*b*" do inciso II do art. 61 da CF/88.

Não custa rememorar aqui que, na esteira do que decido pelo C. STF nos autos da ADI n. 5.087/DF, o **poder constituinte derivado reformador é limitado**, razão pela qual, dentre outras coisas, deve-se observar as "*cláusulas elementares de distribuição de poder no contexto da Federação*".

Em outras palavras, parte da matéria vertida nesta PEC se encontra no âmbito da atividade administrativa do Estado (prover educação/ensino público), cuja organização, funcionamento e direção superior cabem privativamente ao Governador, com auxílio dos Secretários Estaduais, notadamente da SEDUC-MT.

É que a inserção do ensino de libras em grade curricular e, especialmente, a ministração de tal matéria aos discentes mato-grossenses trata-se de atividade nitidamente administrativa,

---

[2] J. H. Meirelles Teixeira. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 592-593.

[3] STF - ADI 3394, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 02/04/2007, DJe-087 DIVULG 23-08-2007 PUBLIC 24-08-2007 REPUBLICAÇÃO: DJe-152 DIVULG 14-08-2008 PUBLIC 15-08-2008 EMENT VOL-02328-01 PP-00099 DJ 24-08-2007 PP-00023 RT v. 96, n. 866, 2007, p. 112-117.

[4] "*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência*".

representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas ao direitos fundamental a educação, de competência privativa do Executivo e inserida na esfera do poder discricionário do Executivo estadual.

Em suma, a propositura em palco representa ingerência indevida do Legislativo no âmbito de atuação reservada exclusivamente ao Poder Executivo, notadamente na administração da educação estadual, razão pela qual há manifesta **incompatibilidade vertical** desta PEC com a alínea "*b*" do inciso II do art. 61 da CF/88, bem ainda com o inciso V do art. 66 da CE-MT[5].

Não à toa que em hipótese similar, onde se pretendia a criação da disciplina de "leitura de jornais e periódicos em sala de aula" via proposição de autoria parlamentar, o C. STF entendeu por inconstitucional, por vício de iniciativa, norma similar a ora analisada ao assentar que – *verbis*:

> *"Lei alagona 6.153, de 11-5-2000, que cria o programa de leitura de jornais e periódicos em sala de aula, a ser cumprido pelas escolas da rede oficial e particular do Estado de Alagoas. Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, II, e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa"*[6].

Em outro caso paradigma ao presente, assim assentou o E. TJ-SP tocante à **inconstitucionalidade** de tal propositura – *verbis*:

> *"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL 4791/2014 - Município de SUZANO - iniciativa parlamentar - LEI QUE institui o programa de "educação no trânsito" na rede pública de ensino da Municipalidade e dá outras providências - Invasão da competência reservada ao Chefe do Poder Executivo - Ingerência na Administração do Município - Vício de iniciativa configurado - Violação ao Princípio da Separação de Poderes - Criação de despesas sem a indicação da fonte de custeio - Violação dos artigos 5º, 24, §2º e 2, 25, 47, II e XIV, 144 e 176, I, Da Constituição do Estado DE SÃO PAULO - Precedentes - Inconstitucionalidade reconhecida"*[7].

Sendo assim, em especial quanto à garantia do ensino regular de libras no âmbito das instituições de ensino estaduais (*vide* art. 2º da propositura), esta PEC – às claras – interfere na organização administrativa das escolas públicas, criando uma série de atribuições indiretas à

---

[5] "*Art. 66 Compete privativamente ao Governador do Estado: (...); V - dispor sobre a organização e funcionamento da Administração do Estado, na forma da lei;*".
[6] STF. ADI 2.329, rel. min. Cármen Lúcia, j. 14-4-2010, P, DJE de 25-6-2010.
[7] TJ-SP. ADI 2255637-59.2016.8.26.0000. J. 13.09.2017.

Secretaria Municipal da Educação, tais como a contratação de professores com formação específica em libras, a inclusão de tal disciplina na grade curricular, tarefas estas que somente cabem Governador implantar, no exercício de sua competência constitucional administrativa.

Indene de dúvidas, portanto, de que estamos a tratar de **inconstitucionalidade** formal subjetiva.

Para, além disso, ao mencionar escolas públicas de ensino profissional (art. 2º), a PEC em análise espraia a obrigação ali agitada para algumas instituições de ensino superior, o que deságua em **afronta** a Carta Magna, na medida em que viola o princípio da autonomia universitária previsto no **art. 207** da CF/88.

Tocante em específico aos ensinos básico e médio, a inclusão de conteúdo curricular pela via parlamentar se revela inadequada e contrária ao sistema jurídico (**vício** de **ilegalidade**), conforme estabelecido pelo art. 26, § 10, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que assim dispõe:

> *"Art. 26 (...).*
> *§ 10. A inclusão de novos componentes curriculares de caráter obrigatório na Base Nacional Comum Curricular dependerá de aprovação do Conselho Nacional de Educação e de homologação pelo Ministro de Estado da Educação".*

Assim sendo, ainda que não fosse **formalmente inconstitucional** a presente PEC, certo é que a inclusão de componente curricular pela via parlamentar subverte a lógica do ordenamento vigente, o que compromete a juridicidade da proposição em análise.

Tanto é assim que propositura idêntica a presente, qual seja, a Proposta de Emenda à Constituição n. 271/2018[8], fora rejeitada por inconstitucionalidade e ilegalidade pelo Legislativo gaúcho (AL-RS).

Em igual sentido, a Câmara dos Deputados, através do Departamento de Comissões, editou a Súmula nº 1/2013-CE cuja natureza é de recomendação aos relatores na Comissão de Educação, a qual possui o seguinte texto: "*o Parecer do Relator sobre um PL que trate de assunto curricular, em qualquer nível ou modalidade de ensino, deverá concluir pela rejeição da proposta*".

---

[8] **Art. 1º** – O inciso VII do artigo 199 da Constituição Estadual passa a vigorar com a seguinte redação:
"*VII – proporcionar atendimento educacional especializado, complementar ou suplementar à escolarização e dos recursos e condições de acessibilidade aos estudantes alvo da educação especial, conforme legislação federal;*"
Art. 2º – *Acresce o parágrafo terceiro ao artigo 209 da Constituição Estadual com a seguinte redação:*
"*§ 3º Será garantido o ensino regular de Libras – Língua Brasileira de Sinais como disciplina de idioma nos horários normais das escolas públicas do ensino fundamental, médio e profissional, sendo a matrícula facultativa para estudantes não usuários de Libras e não sendo ela concorrente com a matrícula de outra língua estrangeira.*"
Art. 3º – Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

NCCJR
Fls 17
Rub

Segundo tal verbete, "*qualquer proposta do Poder Legislativo sobre o assunto currículo escolar, em qualquer nível ou modalidade de ensino, deve ser sugerida pela proposição do tipo 'indicação', a ser encaminhada ao Poder Executivo*".

Esse o quadro, sem maiores delongas, tem-se que as (pretensas) **normas** ventiladas na PEC em análise são **formal** e **materialmente inconstitucionais**, para além de **ilegais**, na esteira do que disciplinado pela alínea "*b*" do inciso II do art. 61 c/c o art. 207, ambos da CF/88, bem ainda por estarem em desacordo com o inciso V do art. 66 da CE-MT.

Logo, é de se concluir que há significativos óbices constitucionais e legais que caracterizam impedimento à tramitação e aprovação da presente proposta de emenda à constituição.

É o parecer.

III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Emenda Constitucional n.º 4/2020, de autoria do Deputado Paulo Araújo.

Sala das Comissões, em 14 de 09 de 2021

NCCJR 18

IV – Ficha de Votação

Proposta de Emenda Constitucional n.º 4/2020 – Parecer 280/2021	
Reunião da Comissão em	14 / 09 / 21
Presidente: Deputado	WILSON SANTOS
Relator (a): Deputado (a)	WILSON SANTOS

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Emenda Constitucional n.º 4/2020, de autoria do Deputado Paulo Araújo.

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

NCCJR
Fls 19
Rub

FOLHA DE VOTAÇÃO – SISTEMA DE DELIBERAÇÃO REMOTA

Reunião	**15ª Reunião Ordinária Remota**		
Data	**14/09/2021**	**Horário**	**08h00min**
Proposição	**Proposta De Emenda Constitucional nº 4/2020**		
Autor (a)	**Deputado Paulo Araújo**		

VOTAÇÃO

Membros Titulares	**Sim**	**Não**	**Abstenção**	**Ausente**
Deputado Wilson Santos – Presidente	☒	☐	☐	☐
Deputado Dr. Eugênio – Vice-Presidente	☐	☐	☐	☒
Deputado Dilmar Dal Bosco	☒	☐	☐	☐
Deputada Janaina Riva	☐	☐	☐	☒
Deputado Sebastião Rezende	☐	☐	☐	☒
Membros Suplentes				
Deputado Carlos Avallone	☐	☐	☐	☐
Deputado Faissal	☐	☐	☐	☐
Deputado Eduardo Botelho	☐	☐	☐	☐
Deputado Delegado Claudinei	☒	☐	☐	☐
Deputado Xuxu Dal Molin	☐	☐	☐	☐
Soma Total	**3**	**0**	**0**	**3**

Resultado Final: Matéria relatada pelo Deputado Wilson Santos presencialmente com parecer CONTRÁRIO. Votaram com o relator o Deputado Delegado Claudinei, presencialmente e o Deputado Dilmar Dal Bosco via videoconferência. Ausente os Deputados Dr. Eugênio, Sebastião Rezende e a Deputada Janaina Riva. Sendo a matéria aprovada com parecer CONTRÁRIO.

Waleska Cardoso
Consultora Legislativa
Núcleo CCJR