



Câmara Municipal de Rio das Ostras Estado do Rio de Janeiro



PROJETO DE LEI Nº 127 /2025

EMENTA: “Institui a Política Municipal de Educação Especial e Inclusiva para Atendimento e Acompanhamento às Crianças com Transtorno do Déficit de Atenção com Hiperatividade (TDAH), Transtorno do Espectro Autista (TEA), Deficiência Intelectual e Deficiências Múltiplas e Dá Outras Providências.”

Autoria: Raphael Nogueira Ulrick Mendes – 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. – Institui 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. 2º. – 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. 3º. – 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. 4º. – 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



Câmara Municipal de Rio das Ostras Estado do Rio de Janeiro



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. 5º. – 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, Esporte e Lazer (SEMEDE) podendo celebrar parcerias e convênios com instituições especializadas, com ou sem fins lucrativos.

Art. 6º. – 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 nº. 2.482/2021, de 07/07/2021 e na Lei Municipal nº. 2760/2022, de 23/03/2022.

Art. 7º. – 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. 8º. – O Poder Público poderá regulamentar a presente Lei naquilo que couber e no que entender necessário.

Art. 9º. – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, complementando a Lei Municipal nº. 2.482/2021, de 07/07/2021 e a Lei Municipal nº. 2760/2022, de 23/03/2022.

Sala das Sessões, 09 de maio de 2025.

Raphael Nogueira Ulrick Mendes
Vereador



Câmara Municipal de Rio das Ostras Estado do Rio de Janeiro



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 intersectorialidade e da multifuncionalidade.

Ainda que todos sejam únicos, resta claro, pelas experiências vividas pelos que vivenciam suas histórias de Transtorno Mental, Transtorno do Espectro Autista (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.

A atenção ao aluno com deficiência intelectual determina práticas pedagógicas questionadoras da reprodução de um padrão didático que reforça práticas infantilizadoras e inviabilizam, a esses indivíduos, a experimentação de novas realidades. Infelizmente, é comum que, ao receber o aluno com deficiência intelectual, o professor não acredite na sua capacidade de aprender, ignorando que o desempenho escolar desse aluno dependerá das oportunidades e possibilidades de ações que o próprio professor pode prover ao aluno.

Em geral, por não acreditar na capacidade de aprender desses alunos, a escola limita-se a solicitar atividades de repetição, manipulação de objetos e/ou treino motor; enquanto isso, os outros alunos estão envolvidos em situações reais de aprendizagem. Assim, o grande desafio ao professor é deixar de lado práticas centradas em atividades de repetição e de memorização:

“Aprender é uma ação humana criativa, individual, heterogênea e regulada pelo sujeito da aprendizagem, independentemente de sua condição intelectual ser mais ou ser menos privilegiada. São as diferentes ideias, opiniões, níveis de compreensão que enriquecem o processo escolar e clareiam o entendimento dos alunos e professores. Essa diversidade deriva das formas singulares de nos adaptarmos cognitivamente a um dado conteúdo e da possibilidade de nos expressarmos abertamente sobre ele.” (BRASIL, 2007a, p. 17).

Estes alunos, com deficiência intelectual, como os demais, precisam de atividades cognitivas que os desafiem a buscar soluções, precisam – talvez mais do que os demais – de questões que os insiram “em” situações-problema. As



Câmara Municipal de Rio das Ostras Estado do Rio de Janeiro



possibilidades de desenvolvimento destes alunos são determinadas, principalmente, pelas oportunidades que a escola é capaz de lhes ofertar, tanto em termos de desafios para suas próprias barreiras, mas também em termos de trabalho cooperativo e em convívio com os demais alunos.

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 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 e 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.

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.

As normas que se pretende introduzir pela presente proposição possuem a natureza jurídica de lei asseguradora de direito fundamental, constituindo-se em desdobramento normativo no plano local de disposição principiologicamente imposta a todos os entes federados por força do art. 1º, III, da Constituição da República, a qual irradia sua axiologia para todo o ordenamento jurídico pátrio.

Desta feita, a competência legislativa é suplementar ao art. 196 da Carta Magna e também à Lei Federal 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), razão pela qual é indubitável a competência legiferante dos entes públicos municipais para tratarem da matéria.

De outra parte, a proposição não impõe ao Poder Executivo obrigações e atribuições típicas de administração, para as quais é constitucionalmente reservada a iniciativa do Poder Executivo. Não invade matéria constitucionalmente inserida na reserva da Administração nem, igualmente, na reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo.

Realmente, 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



Câmara Municipal de Rio das Ostras Estado do Rio de Janeiro



Municipal. Hermenêutica básica: normas restritivas de direitos devem ser interpretadas restritivamente, de forma que o rol previsto no dispositivo municipal e no art. 61, § 1º, da Constituição da República traduzem taxatividade.

Tem-se, assim, que o presente Projeto de Lei não padece de vício de origem formal, haja vista não se enquadrar nas hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição Cidadã, matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo.

Nesse sentido: "As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no art. 61 da Constituição do Brasil — matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes." (ADI N° 3.394, Min. (a) Rel. (a) EROS GRAU, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008).

Simple 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.

O art. 14, I, a), d), m) e o) e XV, da Lei Orgânica do Município de Rio das Ostras deixa claro que a Câmara Municipal possui competência para dar início a proposições destinadas às matérias de políticas públicas:

"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;" (grifou-se).



Câmara Municipal de Rio das Ostras Estado do Rio de Janeiro



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 Federal.

Realmente, o Projeto de Lei 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 Poder Legislativo a iniciativa de projetos de lei sobre formulação de políticas públicas.

Logo, 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.

Desta forma, não há qualquer vício de iniciativa na proposição na medida em que não trata de matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal, não se vislumbrando violação dos princípios da competência exclusiva e da separação de poderes por invasão da esfera da gestão administrativa.

No aspecto da constitucionalidade material, observa-se que a proposição possui o objetivo de efetivar o comando constitucional do art. 196 da Carta Magna, que consiste na promoção, pelo Estado, da saúde e da participação na comunidade como direitos universais garantidos pela Constituição da República.

Verifica-se, ainda, que o Poder 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 – 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.

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



Câmara Municipal de Rio das Ostras Estado do Rio de Janeiro



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, 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)**.

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 Carta Magna 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, 09 de maio de 2025.

Raphael Nogueira Ulrick Mendes
Vereador