



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 783/2016 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0088/12.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Cláudio Fonseca, que pretende instituir a política municipal e diretrizes para a educação bilíngue para surdos no Município de São Paulo.

Em que pesem os elevados propósitos do seu autor, o projeto não reúne condições de prosperar, como veremos.

Inicialmente, destaque-se que a criação de programas públicos envolve a designação de órgãos, servidores públicos e verba para a sua implementação.

Ademais, da leitura do projeto legal, extrai-se que não se tratam de meras diretrizes que deverão nortear os futuros programas públicos, mas sim de ações concretas a serem realizadas pelo Executivo quando da prestação do serviço público, dentre elas, a distribuição de livros e materiais didáticos produzidos a partir de pesquisas sobre a cultura surda.

Sendo assim, nos termos dos arts. 37, § 2º, incisos III e IV, 69, inciso II, e 70, inciso XIV, todos da Lei Orgânica do Município, a matéria aqui versada é de competência privativa do Sr. Prefeito, uma vez que institui medida atinente à organização administrativa.

Segundo Odete Medauar, organização administrativa engloba preceitos relativos à "divisão em órgãos, vínculo entre órgãos, distribuição de competências entre os órgãos, administração direta, administração indireta". (In "Direito Administrativo Moderno", Ed. RT, 2ª ed., p. 31)

A matéria já foi objeto de análise pelo STF:

ADI 2.840-5/ESPÍRITO SANTO

É firme nesta Corte o entendimento de que compete exclusivamente ao Chefe do Executivo a iniciativa das leis que disponham sobre remuneração de pessoal, organização e funcionamento da Administração. O desrespeito a esta reserva, de observância obrigatória pelos Estados-membros por encerrar corolário ao princípio da independência dos Poderes, viola o art. 61, § 1º, II, "a" e "e" da Constituição Federal. Precedentes: ADI 2.646, Maurício Correa, ADI 805, Sepúlveda Pertence, ADI 774, Celso de Mello, ADI 821, Octavio Gallotti e ADI 2186-MC, Maurício

Nesse sentido é pacífica a jurisprudência do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

Vale lembrar que é o Prefeito quem tem a aptidão, segundo a regra constitucional, de administrar o Município (artigo 47, XIV, da Constituição Estadual). É ele quem exercita as funções de governo relacionadas com o planejamento, organização e direção de serviços e obras da municipalidade e, para tanto, dispõe de poderes correspondentes de comando, de coordenação e de controle de todos os empreendimentos da Prefeitura.

O Poder Legislativo Municipal, a seu turno, é o que elabora, modifica, altera e emenda as leis, em caráter geral, abstrato e impessoal, que regula o comportamento dos munícipes. A Câmara do Município não administra, mas apenas fixa regras de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. Por isso, por deliberação do plenário, pode indicar medidas administrativas ao Chefe do Poder Executivo Municipal, a título de colaboração e sem qualquer obrigatoriedade. Todavia, não pode prover situações concretas por seus próprios atos e impor

ao Executivo a tomada de medidas específicas de exclusiva atribuição e competência. (ADI nº 63.449.0/0-00, Relator Des. Fonseca Tavares).

Destarte, não pode o legislativo, sob o enfoque de criar programas, benefícios, execuções de serviços, vincular órgãos ou entidades da administração pública, criando-lhes atribuições, funções e encargos, o que implica em intervir nas atividades e providências da Chefia do Poder Executivo, a quem cabe gerir as atividades municipais que, através de seu poder discricionário, poderá avaliar a conveniência e oportunidade administrativa para dar início ao processo legislativo. (destacamos, ADI nº 164.772-0/0, Relator Des. Penteado Navarro)

Destarte, a realização deste ou daquele programa é matéria que se insere na competência privativa do Chefe do Poder Executivo, cuja qualidade de administrador-chefe do Município encontra-se devidamente disciplinada no art. 56 da Lei Orgânica Municipal, garantindo-lhe a prerrogativa de decidir acerca do tema em questão.

Como ensina Hely Lopes Meirelles:

Na chefia do Executivo Municipal a missão do prefeito é realizar, e não apenas planejar. Sua função precípua é converter a vontade abstrata e genérica da lei em atos concretos e particulares da administração.

[...]

A execução das obras e serviços públicos municipais está sujeita, portanto, em toda a sua plenitude, à direção do prefeito, sem interferência da Câmara, tanto no que se refere às atividades internas das repartições da Prefeitura (serviços burocráticos ou técnicos) quanto às atividades externas (obras e serviços públicos) que o Município realiza e põe à disposição da coletividade. (In "Direito Municipal Brasileiro". 16ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 765/6)

Observe-se, ainda, que além do fato de que a implementação da política municipal e diretrizes para a educação bilíngue para surdos no Município de São Paulo demandará uma série de atos materiais, cumpre salientar que o programa implicará na criação de despesa obrigatória de caráter continuado, de modo que a proposta deveria ter efetivamente demonstrado os recursos disponíveis, a estimativa de impacto orçamentário-financeiro e esclarecido que a despesa não afetará as metas de resultados fiscais, para não gerar contrariedade à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de março de 2000), em especial aos artigos 16 e 17.

Oportuna, neste aspecto, é a manifestação do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos autos da Adin nº 155.336-0/0:

Importante ressaltar, ainda, que nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos, nos termos do art. 25 da Constituição Paulista (JTJ-SP, 266/503, 268/500 e 284/410).

É o que ocorre no caso em questão, como se vê no art. 5º da lei impugnada (fls. 10), que não indica os valores destinados aos gastos dela decorrentes, apenas mencionando que as despesas decorrentes da execução correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Ante o exposto, presente o vício de iniciativa, além da ausência da indicação dos recursos orçamentários, somos pela INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 18/5/16

Alfredinho - PT - Presidente

Ari Friedenbach - PHS

Arselino Tatto - PT

David Soares - DEM

Gilberto Natalini - PV

Patrícia Bezerra - PSDB

Sandra Tadeu – DEM

**VOTO VENCIDO DO RELATOR VEREADOR CONTE LOPES E DO VEREADOR
EDUARDO TUMA DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO
PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0088/12.**

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Cláudio Fonseca, que pretende instituir a política municipal e diretrizes para a educação bilíngue para surdos no Município de São Paulo. O presente projeto tem como escopo promover a adoção e a instituição da Língua Brasileira de Sinais - SINAIS, o que é necessário em vista do elevado número de pessoas com deficiências auditivas.

Com efeito, o projeto de lei ora em análise reúne as condições formais e materiais necessárias ao prosseguimento do processo legislativo nesta Câmara de Vereadores, tendo em vista que a matéria é assunto de interesse local, razão pela qual tem competência legislativa o Município para regulamentar a matéria, nos termos dos arts. 30, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil, e 13, inciso I, da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Além disso, propositura adequa o oferecimento de educação básica pelo Município ao que prescreve a norma inserta no art. 206, caput, da Lei Orgânica do Município:

"O atendimento especializado às pessoas com deficiência dar-se-á na rede regular de ensino e em escolas especiais públicas, sendo-lhes garantido o acesso a todos os benefícios conferidos à clientela do sistema municipal de ensino e provendo sua efetiva integração social."

Ademais, o dever do Estado com educação escolar pública deverá ser efetivado mediante a garantia de atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, preferencialmente na rede regular de ensino, nos termos do art. 4º, inciso III, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Outrossim, no plano internacional, impende destacar que o Brasil é signatário da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, internalizado com status de norma constitucional por meio da aprovação nos termos do art. 5º, §3º, da Constituição Federal, do Decreto nº 6.949/2009. Por isto, é assumido pela República Federativa do Brasil, tanto no plano internacional quanto interno, o dever de oferecer educação com base na igualdade de oportunidades, através de sistema educacional inclusivo em todos os níveis, e garantir que a educação de pessoas, em particular crianças cegas, surdocegas e surdas, seja ministrada nas línguas e nos modos e meios de comunicação mais adequados ao indivíduo e em ambientes que favoreçam ao máximo seu desenvolvimento acadêmico e social (art. 24, 1 e 2, "c", da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência). O atingimento de tais deveres estará mais próximo, no âmbito deste Município, após a aprovação da propositura em tela.

A aprovação da proposta se submete à disciplina do artigo 40, § 3º, inciso XII da Lei Orgânica do Município, dependendo sua aprovação de voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara.

Por se tratar de matéria afeta à Criança, ao Adolescente e ao Jovem, deverão ser convocadas ao menos duas audiências públicas durante a tramitação deste projeto de lei, nos termos do artigo 41, inciso XI, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, somos pela LEGALIDADE, na forma do seguinte Substitutivo proposto para adequar o projeto à melhor técnica de elaboração legislativa.

**SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO
PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0088/2012**

Institui política pública municipal e diretrizes para a Educação Bilíngue para Surdos no Município de São Paulo e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º O Poder Público, no desenvolvimento de sua política educacional especial voltada aos estudantes surdos, buscará a implementação de políticas públicas voltadas à Educação Bilíngue para surdos no município de São Paulo.

Art. 2º O desenvolvimento da política educacional especial, aos estudantes surdos, deverá priorizar as seguintes diretrizes:

I- utilização da Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS como meio de comunicação, de instrução e promoção de sua aquisição como primeira língua;

II- promoção de ensino bilíngue nos diferentes níveis de instrução;

III- aprendizado da Língua Portuguesa na modalidade escrita como segunda língua;

IV- elaboração de seriação e de projeto pedagógico voltado para surdos, na forma estabelecida nesta Lei;

V- atendimento especial aos alunos surdos com deficiências associadas, de acordo com suas necessidades;

VI- formação de professores para ministrarem o ensino de LIBRAS, bem como de outras disciplinas, atentando para deficiência dos surdos;

VII- desenvolvimento de política de estímulo a professores para aperfeiçoamento das técnicas de didática para surdos.

CAPÍTULO II

DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO PARA SURDOS

Art. 3º Para fins de visualização da Política Municipal e Diretrizes para a Educação Bilíngue para alunos surdos no Município de São Paulo, as Escolas Municipais de Educação Especial - EMEE passam a ser denominadas Escolas Municipais da Educação Bilíngue para Surdos - EMEBS.

Parágrafo único. Ficam consideradas Escolas Municipais de Educação Bilíngue para Surdos, para efeitos do "caput", as escolas municipais que têm a Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS como meio de comunicação e de instrução, o que significa que ministram todos os conteúdos curriculares nessa língua, e ensinam Língua Portuguesa na modalidade escrita com técnicas de ensino de segunda língua.

CAPÍTULO III

DO ATENDIMENTO NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO PARA SURDOS

Art. 4º As Escolas Municipais da Educação Bilíngue para Surdos - EMEBS atenderão as seguintes diretrizes:

I- constituir um ambiente linguístico no qual a língua de comunicação e instrução seja a Língua Brasileira de Sinais, com o objetivo de promover a sua aquisição como primeira língua do surdo, e a Língua Portuguesa na modalidade escrita como segunda língua;

II- adotar práticas de promoção do ensino bilíngue, em diferentes níveis de instrução, tais como educação infantil e ciclos I e II do ensino fundamental;

III- garantir a utilização da LIBRAS, além de mecanismo de tradução, como língua de construção e transmissão de conhecimentos, sem a exclusão do ensino da Língua Portuguesa;

IV- possibilitar estratégias de manutenção, fortalecimento e ampliação do uso dessas línguas em uma perspectiva de educação bilíngue;

V- garantir que o ensino da Língua Portuguesa seja visto como segunda língua de instrução, com os métodos apropriados para o ensino da língua.

Art. 5º As Escolas Municipais de Educação Bilíngue deverão pautar-se pelas seguintes diretrizes, no aspecto pedagógico:

I- garantir e assegurar a regularidade das Escolas Municipais de Educação Bilíngue para surdos e a seriação com base no currículo adaptado à educação bilíngue para surdos;

II- garantir o ingresso de alunos surdos com outras deficiências associadas, pautada na perspectiva da educação bilíngue para surdos, assegurando o direito do mesmo à língua brasileira de sinais como primeira língua.

Art.6º Constituem, ainda, prioridades e diretrizes para a Política Municipal de Educação Bilíngue para Surdos:

I- na Educação Infantil, garantir a oferta de atendimento educacional à criança surda, do nascimento aos cinco anos, propiciando a imersão em língua de sinais como primeira língua, com o objetivo de promover a aquisição de linguagem e de conhecimento de mundo desde o nascimento, com a presença de um profissional surdo bilíngue, garantindo a formação de identidade aos alunos, perante o desenvolvimento linguístico, cognitivo, emocional, psíquico, social e cultural como crianças surdas, através do acesso à educação bilíngue, ou seja, em LIBRAS e Língua Portuguesa.

II- no Ensino Fundamental I:

a) estimular e ampliar programas específicos para elaboração de material didático e paradidático em LIBRAS, utilizando-se dos recursos de multimídias;

b) estimular a utilização de mídias e tecnologias modernas, como meios de inserção do surdo nas atividades, privilegiando a educação viso-espacial, com melhoria do acesso a informações e possibilidades de registros do cotidiano, cultura e identidade surdas, podendo assim serem preservados e disseminados na comunidade escolar;

c) distribuir livros e materiais didáticos produzidos a partir de pesquisas sobre a cultura surda, sem prejuízo de outros materiais adaptados.

III- no Ensino Fundamental II, garantir aos alunos surdos o direito a ter professores habilitados em cada área específica do conhecimento para instruí-los, estando de acordo com os Parâmetros Curriculares Nacionais e o previsto na Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional.

IV- no Ensino Médio, garantir aos alunos surdos o acesso aos cursos de ensino médio, inclusive nas Escolas Técnicas Estaduais com atendimento especial para surdos.

CAPÍTULO IV

DA INTEGRAÇÃO ENTRE ALUNOS E PROFESSORES

Art. 7º Será dada preferência ao contato dos alunos surdos com os professores surdos, como oportunidade de identificação linguística e cultural, e auxílio colaborativo para a construção de uma autoimagem positiva do surdo, inclusive na sua constituição como cidadão.

Art.8º Deverá ser estimulada a participação dos surdos em eventos culturais e esportivos, especialmente no Festival Esportivo e Cultural dos alunos surdos, com o intuito de promover o protagonismo dos alunos surdos nas escolas públicas, bem como a socialização das atividades por eles desenvolvidas, visando a integração e o intercâmbio dos alunos surdos, com ampliação de oportunidades de aquisição de hábitos e surgimento de talentos representativos nas áreas culturais e esportivas.

Art.9º Para fins de melhor comunicação entre pais e filhos surdos, deverá ser oferecida pelas escolas cursos de LIBRAS gratuito para pais e familiares do aluno surdo.

Art.10 O Poder Público, a fim de viabilizar a Política Municipal de Educação Bilíngue para Surdos priorizará a implementação e ampliação do número de Escolas Bilíngues para Surdos, assim como criará condições para que todas as escolas da rede municipal de ensino tenham condições técnicas e pedagógicas para receber alunos surdos.

CAPÍTULO V

DA FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA DOS PROFESSORES

Art.11 O Poder Público, a fim de garantir a qualidade do ensino aos alunos surdos, poderá estabelecer uma política conjunta de estímulo aos professores ouvintes e surdos, e aos alunos surdos, com as seguintes diretrizes:

I- garantir que os professores ouvintes e surdos, que atuem nas Escolas Municipais de Educação Bilíngue para Surdos tenham formação em Pedagogia para trabalharem com alunos surdos desde a educação infantil ao Ensino Fundamental Ciclo I, bem como formação específica para cada área de conhecimento do Ensino Fundamental Ciclo II;

II- garantir que os professores ouvintes e surdos tenham formação em LIBRAS, bem como formação de conhecimentos sobre história, cultura e identidade da comunidade surda;

III- garantir a oferta de cursos de LIBRAS, como formação continuada para professores ouvintes, nas escolas municipais de Educação Bilíngue para Surdos, e de outros estudos sobre língua, cultura, identidade da língua de sinais e gramática da língua gesto-visual das comunidades surdas;

IV- garantir aos professores surdos a formação de grupo de pesquisas de LIBRAS, com estímulo a elaboração e desenvolvimento de propostas pedagógicas e materiais didático-pedagógicos coerentes com o conhecimento geral do mundo, envolvendo a língua, cultura e identidade das comunidades surdas;

V- garantir aos professores ouvintes e surdos a possibilidade de oferecer conhecimentos sobre arte, literatura, história das comunidades surdas, associações, movimentos surdos, entre outros conhecimentos que possam contribuir para a formação de identidade dos alunos surdos;

VI- garantir a participação da comunidade surda, na formação de grupo de educadores surdos, professores, tradutores-intérpretes de LIBRAS, em todos os momentos de decisão, acompanhamento, avaliação relacionados à educação, com representação na composição dos conselhos de educação, em nível federal, estadual e municipal.

CAPÍTULO VI

DA ACESSIBILIDADE

Art.12 Deverá ser inserida prova de proficiência em LIBRAS nos concursos e outros processos seletivos para professores de todas as modalidades de ensino da educação básica.

Art. 13 O Poder Público poderá adotar formas de estímulo à presença de tradutor e intérprete de LIBRAS para surdos, de guia-intérprete e de instrutor mediador para as pessoas com surdocegueira e deficiência múltipla, tendo como fator determinante para a presença destes profissionais a existência de alunos surdos ou com surdocegueira.

Art.14 O Poder Executivo regulamentará esta lei, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados de sua publicação.

Art.15 As despesas com a execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art.16 Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 18/5/16

Alfredinho - PT - Presidente (contrário)

Conte Lopes - PP - Relator

Ari Friedenbach - PHS (contrário)

Arselino Tatto - PT (contrário)

David Soares - DEM (contrário)

Eduardo Tuma- PSDB

Gilberto Natalini - PV (contrário)

Patrícia Bezerra - PSDB (contrário)

Sandra Tadeu - DEM (contrário)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 03/06/2016, p. 100

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.camara.sp.gov.br.