

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
6.590 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB**
ADV.(A/S) : **RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

DECISÃO:

Vistos.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB NACIONAL, em face do **Decreto nº 10.502, de 30 de setembro de 2020, que instituiu a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida.**

Eis o teor da norma impugnada:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida, por meio da qual a União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, implementará programas e ações com vistas à garantia dos direitos à educação e ao atendimento educacional especializado aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação.

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - educação especial - modalidade de educação escolar oferecida, preferencialmente, na rede regular de ensino aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação;

II - educação bilíngue de surdos - modalidade de educação escolar que promove a especificidade linguística e cultural dos educandos surdos, deficientes auditivos e surdocegos que optam pelo uso da Língua Brasileira de Sinais -

Libras, por meio de recursos e de serviços educacionais especializados, disponíveis em escolas bilíngues de surdos e em classes bilíngues de surdos nas escolas regulares inclusivas, a partir da adoção da Libras como primeira língua e como língua de instrução, comunicação, interação e ensino, e da língua portuguesa na modalidade escrita como segunda língua;

III - política educacional equitativa - conjunto de medidas planejadas e implementadas com vistas a orientar as práticas necessárias e diferenciadas para que todos tenham oportunidades iguais e alcancem os seus melhores resultados, de modo a valorizar ao máximo cada potencialidade, e eliminar ou minimizar as barreiras que possam obstruir a participação plena e efetiva do educando na sociedade;

IV - política educacional inclusiva - conjunto de medidas planejadas e implementadas com vistas a orientar as práticas necessárias para desenvolver, facilitar o desenvolvimento, supervisionar a efetividade e reorientar, sempre que necessário, as estratégias, os procedimentos, as ações, os recursos e os serviços que promovem a inclusão social, intelectual, profissional, política e os demais aspectos da vida humana, da cidadania e da cultura, o que envolve não apenas as demandas do educando, mas, igualmente, suas potencialidades, suas habilidades e seus talentos, e resulta em benefício para a sociedade como um todo;

V - política de educação com aprendizado ao longo da vida - conjunto de medidas planejadas e implementadas para garantir oportunidades de desenvolvimento e aprendizado ao longo da existência do educando, com a percepção de que a educação não acontece apenas no âmbito escolar, e de que o aprendizado pode ocorrer em outros momentos e contextos, formais ou informais, planejados ou casuais, em um processo ininterrupto;

VI - escolas especializadas - instituições de ensino planejadas para o atendimento educacional aos educandos da educação especial que não se beneficiam, em seu desenvolvimento, quando incluídos em escolas regulares

ADI 6590 MC / DF

inclusivas e que apresentam demanda por apoios múltiplos e contínuos;

VII - classes especializadas - classes organizadas em escolas regulares inclusivas, com acessibilidade de arquitetura, equipamentos, mobiliário, projeto pedagógico e material didático, planejados com vistas ao atendimento das especificidades do público ao qual são destinadas, e que devem ser regidas por profissionais qualificados para o cumprimento de sua finalidade;

VIII - escolas bilíngues de surdos - instituições de ensino da rede regular nas quais a comunicação, a instrução, a interação e o ensino são realizados em Libras como primeira língua e em língua portuguesa na modalidade escrita como segunda língua, destinadas a educandos surdos, que optam pelo uso da Libras, com deficiência auditiva, surdocegos, surdos com outras deficiências associadas e surdos com altas habilidades ou superdotação;

IX - classes bilíngues de surdos - classes com enturmação de educandos surdos, com deficiência auditiva e surdocegos, que optam pelo uso da Libras, organizadas em escolas regulares inclusivas, em que a Libras é reconhecida como primeira língua e utilizada como língua de comunicação, interação, instrução e ensino, em todo o processo educativo, e a língua portuguesa na modalidade escrita é ensinada como segunda língua;

X - escolas regulares inclusivas - instituições de ensino que oferecem atendimento educacional especializado aos educandos da educação especial em classes regulares, classes especializadas ou salas de recursos; e

XI - planos de desenvolvimento individual e escolar - instrumentos de planejamento e de organização de ações, cuja elaboração, acompanhamento e avaliação envolvam a escola, a família, os profissionais do serviço de atendimento educacional especializado, e que possam contar com outros profissionais que atendam educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação.

CAPÍTULO II

DOS PRINCÍPIOS E DOS OBJETIVOS

Art. 3º São princípios da Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida:

I - educação como direito para todos em um sistema educacional equitativo e inclusivo;

II - aprendizado ao longo da vida;

III - ambiente escolar acolhedor e inclusivo;

IV - desenvolvimento pleno das potencialidades do educando;

V - acessibilidade ao currículo e aos espaços escolares;

VI - participação de equipe multidisciplinar no processo de decisão da família ou do educando quanto à alternativa educacional mais adequada;

VII - garantia de implementação de escolas bilíngues de surdos e surdocegos;

VIII - atendimento aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação no território nacional, incluída a garantia da oferta de serviços e de recursos da educação especial aos educandos indígenas, quilombolas e do campo; e

IX - qualificação para professores e demais profissionais da educação.

Art. 4º São objetivos da Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida:

I - garantir os direitos constitucionais de educação e de atendimento educacional especializado aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação;

II - promover ensino de excelência aos educandos da educação especial, em todas as etapas, níveis e modalidades de educação, em um sistema educacional equitativo, inclusivo e com aprendizado ao longo da vida, sem a prática de qualquer forma de discriminação ou preconceito;

III - assegurar o atendimento educacional especializado como diretriz constitucional, para além da institucionalização de tempos e espaços reservados para atividade complementar ou suplementar;

IV - assegurar aos educandos da educação especial acessibilidade a sistemas de apoio adequados, consideradas as suas singularidades e especificidades;

V - assegurar aos profissionais da educação a formação profissional de orientação equitativa, inclusiva e com aprendizado ao longo da vida, com vistas à atuação efetiva em espaços comuns ou especializados;

VI - valorizar a educação especial como processo que contribui para a autonomia e o desenvolvimento da pessoa e também para a sua participação efetiva no desenvolvimento da sociedade, no âmbito da cultura, das ciências, das artes e das demais áreas da vida; e

VII - assegurar aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação oportunidades de educação e aprendizado ao longo da vida, de modo sustentável e compatível com as diversidades locais e culturais.

CAPÍTULO III

DO PÚBLICO-ALVO

Art. 5º A Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida tem como público-alvo os educandos que, nas diferentes etapas, níveis e modalidades de educação, em contextos diversos, nos espaços urbanos e rurais, demandem a oferta de serviços e recursos da educação especial.

Parágrafo único. São considerados público-alvo da Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida:

I - educandos com deficiência, conforme definido pela Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 - Estatuto da Pessoa com Deficiência;

II - educandos com transtornos globais do

desenvolvimento, incluídos os educados com transtorno do espectro autista, conforme definido pela Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012; e

III - educandos com altas habilidades ou superdotação que apresentem desenvolvimento ou potencial elevado em qualquer área de domínio, isolada ou combinada, criatividade e envolvimento com as atividades escolares.

CAPÍTULO IV

DAS DIRETRIZES

Art. 6º São diretrizes para a implementação da Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida:

I - oferecer atendimento educacional especializado e de qualidade, em classes e escolas regulares inclusivas, classes e escolas especializadas ou classes e escolas bilíngues de surdos a todos que demandarem esse tipo de serviço, para que lhes seja assegurada a inclusão social, cultural, acadêmica e profissional, de forma equitativa e com a possibilidade de aprendizado ao longo da vida;

II - garantir a viabilização da oferta de escolas ou classes bilíngues de surdos aos educandos surdos, surdocegos, com deficiência auditiva, outras deficiências ou altas habilidades e superdotação associadas;

III - garantir, nas escolas ou classes bilíngues de surdos, a Libras como parte do currículo formal em todos os níveis e etapas de ensino e a organização do trabalho pedagógico para o ensino da língua portuguesa na modalidade escrita como segunda língua; e

IV - priorizar a participação do educando e de sua família no processo de decisão sobre os serviços e os recursos do atendimento educacional especializado, considerados o impedimento de longo prazo e as barreiras a serem eliminadas ou minimizadas para que ele tenha as melhores condições de participação na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas.

CAPÍTULO V

ADI 6590 MC / DF

DOS SERVIÇOS E DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO ESPECIAL

Art. 7º São considerados serviços e recursos da educação especial:

- I - centros de apoio às pessoas com deficiência visual;
- II - centros de atendimento educacional especializado aos educandos com deficiência intelectual, mental e transtornos globais do desenvolvimento;
- III - centros de atendimento educacional especializado aos educandos com deficiência físico-motora;
- IV - centros de atendimento educacional especializado;
- V - centros de atividades de altas habilidades e superdotação;
- VI - centros de capacitação de profissionais da educação e de atendimento às pessoas com surdez;
- VII - classes bilíngues de surdos;
- VIII - classes especializadas;
- IX - escolas bilíngues de surdos;
- X - escolas especializadas;
- XI - escolas-polo de atendimento educacional especializado;
- XII - materiais didático-pedagógicos adequados e acessíveis ao público-alvo desta Política Nacional de Educação Especial;
- XIII - núcleos de acessibilidade;
- XIV - salas de recursos;
- XV - serviços de atendimento educacional especializado para crianças de zero a três anos;
- XVI - serviços de atendimento educacional especializado;
- e
- XVII - tecnologia assistiva.

Parágrafo único. Poderão ser constituídos outros serviços e recursos para atender os educandos da educação especial, ainda que sejam utilizados de forma temporária ou para finalidade específica.

CAPÍTULO VI

ADI 6590 MC / DF

DOS ATORES

Art. 8º Atuação, de forma colaborativa, na prestação de serviços da educação especial:

I - equipes multiprofissionais e interdisciplinares de educação especial;

II - guias-intérpretes;

III - professores bilíngues em Libras e língua portuguesa;

IV - professores da educação especial;

V - profissionais de apoio escolar ou acompanhantes especializados, de que tratam o inciso XIII do caput do art. 3º da Lei nº 13.146, de 2015 - Estatuto da Pessoa com Deficiência, e o parágrafo único do art. 2º da Lei nº 12.764, de 2012; e

VI - tradutores-intérpretes de Libras e língua portuguesa.

CAPÍTULO VII

DA IMPLEMENTAÇÃO

Art. 9º A Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida será implementada por meio das seguintes ações:

I - elaboração de estratégias de gestão dos sistemas de ensino para as escolas regulares inclusivas, as escolas especializadas e as escolas bilíngues de surdos, que contemplarão também a orientação sobre o papel da família, do educando, da escola, dos profissionais especializados e da comunidade, e a normatização dos procedimentos de elaboração de material didático especializado;

II - definição de estratégias para a implementação de escolas e classes bilíngues de surdos e o fortalecimento das escolas e classes bilíngues de surdos já existentes;

III - definição de critérios de identificação, acolhimento e acompanhamento dos educandos que não se beneficiam das escolas regulares inclusivas, de modo a proporcionar o atendimento educacional mais adequado, em ambiente o menos restritivo possível, com vistas à inclusão social, acadêmica, cultural e profissional, de forma equitativa, inclusiva e com aprendizado ao longo da vida;

IV - definição de diretrizes da educação especial para o

estabelecimento dos serviços e dos recursos de atendimento educacional especializado aos educandos público-alvo desta Política Nacional de Educação Especial;

V - definição de estratégias e de orientações para as instituições de ensino superior com vistas a garantir a prestação de serviços ao público-alvo desta Política Nacional de Educação Especial, para incentivar projetos de ensino, pesquisa e extensão destinados à temática da educação especial e estruturar a formação de profissionais especializados para cumprir os objetivos da Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida; e

VI - definição de critérios objetivos, operacionalizáveis e mensuráveis, a serem cumpridos pelos entes federativos, com vistas à obtenção de apoio técnico e financeiro da União na implementação de ações e programas relacionados à Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida.

CAPÍTULO VIII

DA AVALIAÇÃO E DO MONITORAMENTO

Art. 10. São mecanismos de avaliação e de monitoramento da Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida:

I - Censo Escolar;

II - Exame Nacional do Ensino Médio;

III - indicadores que permitam identificar os pontos estratégicos na execução da Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida e os seus resultados esperados e alcançados;

IV - planos de desenvolvimento individual e escolar;

V - Prova Brasil; e

VI - Sistema de Avaliação da Educação Básica.

Art. 11. Serão incorporados aos mecanismos de avaliação e de monitoramento de que tratam os incisos II ao V do caput do art. 10 indicadores que permitam identificar resultados obtidos com a implementação da Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida.

CAPÍTULO IX

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 12. Compete ao Ministério da Educação a coordenação estratégica dos programas e das ações decorrentes da Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida.

Art. 13. A colaboração dos entes federativos na Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida ocorrerá por meio de adesão voluntária, na forma a ser definida em instrumentos específicos dos respectivos programas e ações do Ministério da Educação e de suas entidades vinculadas.

Art. 14. Para fins de implementação da Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida, a União poderá prestar aos entes federativos apoio técnico e assistência financeira, na forma a ser definida em instrumento específico de cada programa ou ação.

Art. 15. A assistência financeira da União de que trata o art. 14 ocorrerá por meio de dotações orçamentárias consignadas na Lei Orçamentária Anual ao Ministério da Educação e às suas entidades vinculadas, respeitada a sua área de atuação, observados a disponibilidade financeira e os limites de movimentação e empenho.

Art. 16. Compete ao Conselho Nacional de Educação elaborar as diretrizes nacionais da educação especial, em conformidade com o disposto na Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida.

Parágrafo único. As diretrizes nacionais da educação especial serão homologadas em ato do Ministro de Estado da Educação.

Art. 17. A Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida deverá ser utilizada, também, como referência para a Base Nacional Comum Curricular, de que trata o art. 26 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

ADI 6590 MC / DF

Art. 18. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Sustenta o requerente que o ato impugnado violaria os arts. 3º, inc. IV, e 208, inc. III, da Constituição Federal e os preceitos fundamentais da educação, dos direitos das pessoas com deficiência, da dignidade humana, da não discriminação e da proibição do retrocesso em matéria de direitos humanos.

Em síntese, fundamenta que, apesar da finalidade declarada do decreto impugnado, o ato normativo teria como real objetivo discriminar e segregar os alunos com deficiência, ao prever o incentivo à criação de escolas e classes especializadas para esse grupo. Nesse sentido, acrescenta que o ato violaria o direito à educação inclusiva, apontando as experiências positivas observadas na convivência de alunos com e sem deficiência.

Aduz que o decreto iria de encontro com a Convenção dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CDPD), a qual foi internalizada pelo ordenamento jurídico pátrio com *status* de Emenda Constitucional e mediante a qual o Brasil assumiu o compromisso de eliminar barreiras discriminatórias no acesso de pessoas com deficiência ao ensino regular.

Ainda, destaca que o ato questionado teria sido elaborado sem a participação de pessoas com deficiência ou de entidades representativas dos movimentos sociais ligados ao grupo, o que lhe atribuiria falta de legitimidade.

Quanto ao *periculum in mora*, o requerente aponta para a proximidade do início do próximo ano letivo, o que consolidaria as segregações proporcionadas pelo decreto, bem como afetaria a vida dos estudantes com deficiência de forma “grave e irreparável”.

Requer a suspensão cautelar da norma impugnada e, ao fim, a “procedência integral da demanda para que, ao término do processo, seja confirmada a medida liminar e a declarada a inconstitucionalidade do Decreto 10.502/2020”.

É o breve relatório.

Decido.

ADI 6590 MC / DF

Registro que se encontra também sob minha relatoria a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 751, com o mesmo objeto da presente ação, na qual determinei, em 22 de outubro de 2020, aplicação do procedimento análogo ao previsto no art. 10, *caput*, da Lei nº 9.868/1999, reconhecendo a necessidade de urgência na análise do caso.

Todavia, considerando que ainda se aguarda a instrução inicial daquele processo e que o decurso do tempo poderia causar prejuízos aos estudantes da educação especial, bem como aos estabelecimentos de ensino, passo à análise do pedido de medida cautelar veiculado nesta ação direta de inconstitucionalidade.

Examinados os elementos havidos nos autos, considerando a relevância do caso e a produção de efeitos da norma impugnada, em caráter excepcional, examino monocraticamente, **ad referendum** do Plenário, o pedido de medida cautelar, sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou o ato, conforme precedentes desta Corte, tais como: ADPF nº 130/DF-MC, Rel. Min. **Ayres Britto**, DJ de 27/2/08; ADI nº 4.307/DF-MC, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, DJ de 8/10/09; ADI nº 4.598/DF-MC, Rel. Min. **Luiz Fux**, DJe de 1º/8/11; ADI nº 4.638/DF-MC, Rel. Min. **Marco Aurélio**, DJ de 1º/2/12; ADI nº 4.705/DF-MC, Rel. Min. **Joaquim Barbosa**, DJ de 1º/2/12; ADI nº 4.635-MC, Rel. Min. **Celso de Mello**, DJ de 5/1/12; ADI nº 4.917-MC, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, DJ de 21/3/13; e ADI 5.184-MC, Rel. Min. **Luiz Fux**, DJe de 9/12/14.

De início, verifico que a presente ação direta fora ajuizada por partido político com representação no Congresso Nacional, nos termos do art. 103, inc. VIII, da Constituição Federal, estando o requerente devidamente representado mediante instrumento de mandato específico para a presente impugnação.

Quanto ao cabimento desta ação direta, tem-se que o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que os atos normativos para os quais se admite o controle concentrado de constitucionalidade são aqueles dotados de abstração e generalidade, ou seja, aqueles que possuem densidade normativa suficiente a atrair a aferição de sua validade perante a Constituição Federal.

ADI 6590 MC / DF

A presente ação direta tem por objeto decreto regulamentar, o que, em tese, afastaria o cabimento do controle de constitucionalidade, por se tratar, em geral, de norma de caráter secundário, que regulamenta outro ato normativo infraconstitucional, e que, portanto, estaria sujeito apenas a um controle de legalidade, cujo parâmetro seria a lei regulamentada.

O Decreto nº 10.502/2020 foi editado pelo Presidente da República, no uso da atribuição prevista no art. 84, inc. IV, da Constituição, no intuito de regulamentar a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

No exercício da regulamentação, o decreto instituiu a Política Nacional de Educação Especial na qual consta, inicialmente, a definição dos institutos que serão abordados ao longo do texto, a exemplo das escolas e classes especializadas. Em seguida, define os princípios, objetivos e diretrizes da política inaugurada, além de estabelecer o seu público-alvo, qual seja, os educandos com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento, altas habilidades ou superdotação.

Ainda, descreve quais serão os serviços e os recursos utilizados, indica quais atores participarão da prestação dos serviços de educação especial e define as ações para a implementação da política nacional. Por fim, estabelece mecanismos de avaliação e monitoramento da execução das medidas e atribui ao Ministério da Educação a coordenação estratégica dos programas e ações.

Extraí-se do Decreto nº 10.502/2020 uma **inovação no ordenamento jurídico**, considerando que o seu texto não se limita a pormenorizar os termos da lei regulamentada, mas **promove a introdução de uma nova política educacional nacional**, com o estabelecimento de institutos, serviços e obrigações, que, até então, não estavam inseridos na disciplina educacional do país.

Assim sendo, em que pese o fundamento de validade do ato impugnado ser a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, vislumbro **densidade normativa a justificar o cabimento da presente ação direta de inconstitucionalidade**, tendo em vista tratar-se disciplina inovadora em matéria de educação, a qual, ademais, encontra-se

ADI 6590 MC / DF

contemplada na Constituição Federal, em seus artigos 205 a 214.

Nesse sentido, o parâmetro de controle a ser confrontado diretamente com a norma questionada só pode ser o texto constitucional, tendo o requerente apresentado argumentos nesse sentido.

Vejamos os seguintes precedentes deste Supremo Tribunal Federal:

EMENTAS: 1. INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Objeto. Admissibilidade. Impugnação de decreto autônomo, que institui benefícios fiscais. Caráter não meramente regulamentar. Introdução de novidade normativa. Preliminar repelida. Precedentes. **Decreto que, não se limitando a regulamentar lei, institua benefício fiscal ou introduza outra novidade normativa, reputa-se autônomo e, como tal, é suscetível de controle concentrado de constitucionalidade.** 2. INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Decreto nº 52.381/2007, do Estado de São Paulo. Tributo. Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS. Benefícios fiscais. Redução de base de cálculo e concessão de crédito presumido, por Estado-membro, mediante decreto. Inexistência de suporte em convênio celebrado no âmbito do CONFAZ, nos termos da LC 24/75. Expressão da chamada “guerra fiscal”. Inadmissibilidade. Ofensa aos arts. 150, § 6º, 152 e 155, § 2º, inc. XII, letra “g”, da CF. Ação julgada procedente. Precedentes. Não pode o Estado-membro conceder isenção, incentivo ou benefício fiscal, relativos ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, de modo unilateral, mediante decreto ou outro ato normativo, sem prévia celebração de convênio intergovernamental no âmbito do CONFAZ. (ADI nº 4.152/SP, Rel. Min. **Cezar Peluzo**, Tribunal Pleno, DJe de 21/9/2011)

EMENTA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO Nº 4.887/2003.
PROCEDIMENTO PARA IDENTIFICAÇÃO,
RECONHECIMENTO, DELIMITAÇÃO, DEMARCAÇÃO E
TITULAÇÃO DAS TERRAS OCUPADAS POR

REMANESCENTES DAS COMUNIDADES DOS QUILOMBOS. ATO NORMATIVO AUTÔNOMO. ART. 68 DO ADCT. DIREITO FUNDAMENTAL. EFICÁCIA PLENA E IMEDIATA. INVASÃO DA ESFERA RESERVADA A LEI. ART. 84, IV E VI, "A", DA CF. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INOCORRÊNCIA. CRITÉRIO DE IDENTIFICAÇÃO. AUTOATRIBUIÇÃO. TERRAS OCUPADAS. DESAPROPRIAÇÃO. ART. 2º, CAPUT E §§ 1º, 2º E 3º, E ART. 13, CAPUT E § 2º, DO DECRETO Nº 4.887/2003. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. INOCORRÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. **Ato normativo autônomo, a retirar diretamente da Constituição da República o seu fundamento de validade, o Decreto nº 4.887/2003 apresenta densidade normativa suficiente a credenciá-lo ao controle abstrato de constitucionalidade.** 2. (...). Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI nº 3239/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, Relator(a) p/ Acórdão Min. **Rosa Weber**, Tribunal Pleno, DJe de 1º/2/2019)

EMENTA: - DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. ICMS: "GUERRA FISCAL". AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE DISPOSITIVOS DO REGULAMENTO DO ICMS (DECRETO Nº 2.736, DE 05.12.1996) DO ESTADO DO PARANÁ. ALEGAÇÃO DE QUE TAIS NORMAS VIOLAM O DISPOSTO NO § 6º DO ART. 150 E NO ART. 155, § 2º, INCISO XII, LETRA "g", DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, BEM COMO OS ARTIGOS 1º E 2º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 24/75. QUESTÃO PRELIMINAR, SUSCITADA PELO GOVERNADOR, SOBRE O DESCABIMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, PORQUE O DECRETO IMPUGNADO É MERO REGULAMENTO DA LEI Nº 11.580, DE 14.11.1996, QUE DISCIPLINA O ICMS NAQUELA UNIDADE DA FEDERAÇÃO, ESTA ÚLTIMA NÃO ACOIMADA DE INCONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR. 1. Tem razão o Governador, enquanto sustenta

que esta Corte não admite, em A.D.I., impugnação de normas de Decreto meramente regulamentar, pois considera que, nesse caso, se o Decreto exceder os limites da Lei, que regulamenta, estará incidindo, antes, em ilegalidade. É que esta se coíbe no controle difuso de legalidade, ou seja, em ações outras, e não mediante a A.D.I., na qual se processa, apenas, o controle concentrado de constitucionalidade. 2. No caso, porém, a Lei nº 11.580, de 14.11.1996, que dispõe sobre o ICMS, no Estado do Paraná, conferiu certa autonomia ao Poder Executivo, para conceder imunidades, não- incidências e benefícios fiscais, ressaltando, apenas, a observância das normas da Constituição e da legislação complementar. 3. Assim, **o Decreto nº 2.736, de 05.12.1996, o Regulamento do ICMS, no Estado do Paraná, ao menos nesses pontos, não é meramente regulamentar, pois, no campo referido, desfruta de certa autonomia, uma vez observadas as normas constitucionais e complementares.** 4. Em situações como essa, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ainda que sem enfrentar, expressamente, a questão, tem, implicitamente, admitido a propositura de A.D.I., para impugnação de normas de Decretos. Precedentes. Admissão da A.D.I. também no caso presente. 5. Algumas das normas impugnadas não podem ser objeto de consideração desta Corte, em A.D.I., porque, temporárias, já produziram os respectivos efeitos antes de sua propositura, ficando sujeitas ao controle difuso de constitucionalidade, nas vias e instâncias próprias, e não ao controle concentrado, "in abstrato", segundo jurisprudência já pacificada no Tribunal. Quanto a elas, portanto, a Ação está prejudicada e por isso não é conhecida. 6. A Ação é, porém, conhecida no que concerne às demais normas referidas na inicial. E, a respeito, a plausibilidade jurídica ("fumus boni iuris") e o "periculum in mora" estão caracterizados, conforme inúmeros precedentes do Tribunal, relacionados à chamada "guerra fiscal", entre várias unidades da Federação, envolvendo o I.C.M.S. 7. Conclusões: a) não é conhecida, porque prejudicada, a Ação Direta de Inconstitucionalidade, quanto ao art. 51, inciso V, e seu § 5º, "a";

ADI 6590 MC / DF

ao inciso I do art. 577, ambos do Decreto nº 2.736, de 05.12.1996 (Regulamento do ICMS do Paraná); ao item 78 do Anexo I; ao item 6 da Tabela I do Anexo II; ao item 17-A da Tabela I do Anexo II; e ao item 22 da Tabela I do Anexo II; b) conhecida a A.D.I., quanto aos demais dispositivos impugnados na inicial, e deferida a medida cautelar, para suspender a eficácia, a partir desta data, das seguintes normas do mesmo Decreto (nº 2.736, de 5.12.1996, do Paraná): I - art. 15, III, "d"; II - art. 51, IV, §§ 3º e 4º; III - art. 51, XV e § 15; IV - art. 51, XVI e § 15; V - art. 51, XVII e § 16; VI - art. 54, inc. I; VII - art. 57, § 2º, "a" e "c"; VIII - art. 78 e seu parágrafo único; IX - art. 92-A; X - artigos 572 a 584, excetuado, apenas, o inc. I do art. 577. 8. Todas as questões decididas por unanimidade. (ADI nº 2.155 MC/PR, Rel. Min. **Sydney Sanches**, Tribunal Pleno, DJ de 1º/6/2001)

Por não haver óbice ao conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade, **passo à análise do pedido de medida cautelar.**

Restam presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* para a concessão da medida cautelar.

O Decreto nº 10.502, de 30 de setembro de 2020, promoveu alterações na política nacional de educação, contendo previsão da implementação de escolas e classes específicas para atendimento de alunos da educação especial, **em contexto de aprendizagem separado dos demais educandos**, das quais destaco, por exemplo, as escolas especializadas, as classes especializadas, as escolas bilíngues de surdos e as classes bilíngues de surdos.

A ordem constitucional brasileira, inaugurada em 1988, manifestou preocupação com a proteção das pessoas com deficiência, albergando políticas e diretrizes de inserção desses indivíduos nas diversas áreas da vida em sociedade, como no trabalho (art. 7º, inc. XXXI), no serviço público (art. 37, inc. VIII), na previdência (art. 201, § 1º, inc. I), na assistência social (art. 203, incs. IV e V) e, como se detalhará adiante, na educação (art. 208, inc. III).

Em matéria educacional, a Constituição estabeleceu a **garantia de atendimento especializado às pessoas com deficiência,**

preferencialmente na rede regular de ensino. Na mesma linha afirmativa, há poucos anos, incorporou-se ao ordenamento constitucional a **Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**, primeiro tratado internacional aprovado pelo rito legislativo previsto no art. 5º, § 3º, da Constituição Federal, o qual foi internalizado por meio do Decreto Presidencial nº 6.949, de 25 de agosto de 2009.

O art. 24 da convenção veio justamente reforçar o direito das pessoas com deficiência à **educação livre de discriminação e com base na igualdade de oportunidades**, pelo que determina a obrigação dos Estados Partes de assegurar um **sistema educacional inclusivo em todos os níveis**, assim preceituando:

2. Para a realização desse direito, os Estados Partes assegurarão que:

a) **As pessoas com deficiência não sejam excluídas do sistema educacional geral sob alegação de deficiência** e que as crianças com deficiência não sejam excluídas do ensino primário gratuito e compulsório ou do ensino secundário, sob alegação de deficiência;

b) As pessoas com deficiência possam ter acesso ao ensino primário inclusivo, de qualidade e gratuito, e ao ensino secundário, em igualdade de condições com as demais pessoas na comunidade em que vivem;

c) Adaptações razoáveis de acordo com as necessidades individuais sejam providenciadas;

d) As pessoas com deficiência recebam o apoio necessário, no âmbito do sistema educacional geral, com vistas a facilitar sua efetiva educação;

e) Medidas de apoio individualizadas e efetivas sejam adotadas em ambientes que maximizem o desenvolvimento acadêmico e social, de acordo com a meta de inclusão plena.

Percebe-se, portanto, que **o Brasil internalizou, em seu ordenamento constitucional, um compromisso com a educação**

inclusiva, ou seja, com uma educação que agrega e acolhe as pessoas com deficiência ou necessidades especiais no ensino regular, ao invés segregá-las em grupos apartados da própria comunidade.

Trata-se de **compromisso internacional** que havia sido manifestado, ainda em 1994, na Declaração de Salamanca sobre Princípios, Políticas e Práticas na Área das Necessidades Educativas Especiais, elaborada na Conferência Mundial de Educação Especial, com a representação de 88 governos, entre eles, o Brasil, e 25 organizações internacionais.

No documento, constam orientações para ações em níveis regionais e internacionais, das quais destaco:

6. A tendência em política social durante as duas últimas décadas tem sido a de promover integração e participação e de combater a exclusão. Inclusão e participação são essenciais à dignidade humana e ao desfrute e exercício dos direitos humanos. Dentro do campo da educação, isto se reflete no desenvolvimento de estratégias que procuram promover a **genuína equalização de oportunidades**. Experiências em vários países demonstram que a integração de crianças e jovens com necessidades educacionais especiais é melhor alcançada dentro de **escolas inclusivas, que servem a todas as crianças dentro da comunidade**. É dentro deste contexto que aqueles com necessidades educacionais especiais podem atingir o máximo progresso educacional e integração social. Ao mesmo tempo em que escolas inclusivas provêem um ambiente favorável à aquisição de igualdade de oportunidades e participação total, o sucesso delas requer um esforço claro, não somente por parte dos professores e dos profissionais na escola, mas também por parte dos colegas, pais, famílias e voluntários. A reforma das instituições sociais não constitui somente uma tarefa técnica, ela depende, acima de tudo, de convicções, compromisso e disposição dos indivíduos que compõem a sociedade.

7. Princípio fundamental da escola inclusiva é o de que **todas as crianças devem aprender juntas, sempre que possível, independentemente de quaisquer dificuldades ou**

diferenças que elas possam ter. Escolas inclusivas devem reconhecer e responder às necessidades diversas de seus alunos, acomodando ambos os estilos e ritmos de aprendizagem e assegurando uma educação de qualidade à todos através de um currículo apropriado, arranjos organizacionais, estratégias de ensino, uso de recurso e parceria com as comunidades. Na verdade, deveria existir uma continuidade de serviços e apoio proporcional ao contínuo de necessidades especiais encontradas dentro da escola.

8. Dentro das escolas inclusivas, crianças com necessidades educacionais especiais deveriam receber qualquer suporte extra requerido para assegurar uma educação efetiva. **Educação inclusiva é o modo mais eficaz para construção de solidariedade entre crianças com necessidades educacionais especiais e seus colegas.** O encaminhamento de crianças a escolas especiais ou a classes especiais ou a sessões especiais dentro da escola em caráter permanente deveriam constituir exceções, a ser recomendado somente naqueles casos infreqüentes onde fique claramente demonstrado que a educação na classe regular seja incapaz de atender às necessidades educacionais ou sociais da criança ou quando sejam requisitados em nome do bem-estar da criança ou de outras crianças.

Recentemente, no referendo na medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.357/DF, da relatoria do Ministro **Edson Fachin**, este Supremo Tribunal afirmou a obrigatoriedade, por parte das escolas privadas, além das escolas públicas, de implementação de atendimento educacional adequado e inclusivo às pessoas com deficiência, conforme previsto na Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

Na ocasião, a maioria do Plenário acompanhou o voto do Ministro relator, no qual foi suscitado o *status* constitucional da Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, para fundamentar a **vedação da exclusão de pessoas com deficiência ou**

necessidades especiais do sistema geral de educação.

O Ministro Edson Fachin destacou que *“o ensino inclusivo milita em favor da dialógica implementação dos objetivos esquadrihados pela Constituição da República. É somente com o convívio com a diferença e com o seu necessário acolhimento que pode haver a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, em que o bem de todos seja promovido sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Art. 3º, I e IV, CRFB)”*.

O julgado restou assim ementado:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. LEI 13.146/2015. ESTATUTO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA. ENSINO INCLUSIVO. CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE OS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA. INDEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR. INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 13.146/2015 (arts. 28, § 1º e 30, caput, da Lei nº 13.146/2015). 1. A Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência concretiza o princípio da igualdade como fundamento de uma sociedade democrática que respeita a dignidade humana. 2. **À luz da Convenção e, por consequência, da própria Constituição da República, o ensino inclusivo em todos os níveis de educação não é realidade estranha ao ordenamento jurídico pátrio, mas sim imperativo que se põe mediante regra explícita.** 3. Nessa toada, a Constituição da República prevê em diversos dispositivos a proteção da pessoa com deficiência, conforme se verifica nos artigos 7º, XXXI, 23, II, 24, XIV, 37, VIII, 40, § 4º, I, 201, § 1º, 203, IV e V, 208, III, 227, § 1º, II, e § 2º, e 244. 4. Pluralidade e igualdade são duas faces da mesma moeda. O respeito à pluralidade não prescinde do respeito ao princípio da igualdade. E na atual quadra histórica, uma leitura focada tão somente em seu aspecto formal não satisfaz a completude que exige o princípio. Assim, a igualdade não se esgota com a previsão normativa de acesso igualitário a bens jurídicos, mas engloba também a previsão normativa de medidas que

efetivamente possibilitem tal acesso e sua efetivação concreta. 5. O enclausuramento em face do diferente furta o colorido da vivência cotidiana, privando-nos da estupefação diante do que se coloca como novo, como diferente. 6. É somente com o convívio com a diferença e com o seu necessário acolhimento que pode haver a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, em que o bem de todos seja promovido sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Art. 3º, I e IV, CRFB). 7. A Lei nº 13.146/2015 indica assumir o compromisso ético de acolhimento e pluralidade democrática adotados pela Constituição ao exigir que **não apenas as escolas públicas, mas também as particulares deverão pautar sua atuação educacional a partir de todas as facetas e potencialidades que o direito fundamental à educação possui e que são densificadas em seu Capítulo IV**. 8. Medida cautelar indeferida. 9. Conversão do julgamento do referendo do indeferimento da cautelar, por unanimidade, em julgamento definitivo de mérito, julgando, por maioria e nos termos do Voto do Min. Relator Edson Fachin, improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade. (ADI nº 5.357 MC-Ref/DF, Rel. Min. **Edson Fachin**, Tribunal Pleno, DJe de 11/11/2016)

Não se pretende afirmar aqui que o ordenamento constitucional veda a existência de classes e escolas especializadas, até porque a própria Constituição ressalva que a inclusão das pessoas com deficiência na rede regular de ensino se dará “preferencialmente”.

Aliás, trata-se de possibilidade aventada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (arts. 4º, al. I, inc. III, e 58, § 2º), a qual, todavia, **expressa a excepcionalidade da medida de exclusão, estabelecendo como primeira hipótese a matrícula de todos os alunos no sistema geral**.

A título de ilustração das políticas públicas que vinham sendo implementadas na área da educação especial, registro que o Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999, que regulamentou a Lei Federal nº

ADI 6590 MC / DF

7.853, de 24 de outubro de 1989, a qual dispõe sobre a integração social das pessoas com deficiência, estabeleceu, em seu art. 24, *“a matrícula compulsória em cursos regulares de estabelecimentos públicos e particulares de pessoa portadora de deficiência capazes de se integrar na rede regular de ensino”*.

Por sua vez, o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, estabeleceu como diretriz para a atuação da União a garantia do *“acesso e permanência das pessoas com necessidades educacionais especiais nas classes comuns do ensino regular, fortalecendo a inclusão educacional nas escolas públicas”* (art. 2º, inc. IX).

Registre-se, ainda, o Decreto nº 7.611, de 17 de novembro de 2011, que dispõe sobre o atendimento educacional especializado enquanto o conjunto de atividades, recursos de acessibilidade e pedagógicos utilizados de forma *“complementar à formação dos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, como apoio permanente e limitado no tempo e na frequência dos estudantes às salas de recursos multifuncionais ou suplementar à formação de estudantes com altas habilidades ou superdotação”*.

É bem verdade que a educação inclusiva nem sempre foi o paradigma para a escolarização de pessoas com deficiência no Brasil, sendo certo que, por muito tempo, foi dado um olhar precipuamente terapêutico, com pouca ênfase às atividades educacionais e acadêmicas.

A partir dos anos 1970, a educação especial passou a ser institucionalizada, com foco em garantir o acesso de alunos com deficiência à escola, mediante a implementação de serviços especializados paralelos ao ensino regular. Ocorreu que, na esteira de uma tendência mundial direcionada à inclusão de grupos excluídos, formou-se uma nova concepção de educação especial, a partir da noção de que as pessoas com deficiência devem acessar as condições de vida usufruídas pelos demais membros da sua comunidade¹.

Uma nova forma de pensar a deficiência e as necessidades especiais no contexto educacional culminou na noção de educação inclusiva, que

1 GLAT, Rosana; PLETSCHE, Márcia Denise; DE SOUZA FONTES, Rejane. Educação inclusiva & educação especial: propostas que se complementam no contexto da escola aberta à diversidade. **Educação**, v. 32, n. 2, p. 343-355, 2007

“se baseia justamente no pressuposto de que se a escola oferecer um currículo flexível e vinculado aos interesses individuais e sociais dos alunos, garantir acessibilidade de locomoção e comunicação em suas dependências, e desenvolver metodologias e práticas pedagógicas que atendam às demandas individuais, todos terão condições de aprender e se desenvolver juntos”².

O paradigma da educação inclusiva, portanto, é o **resultado de um processo de conquistas sociais** que afastaram a ideia de vivência segregada das pessoas com deficiência ou necessidades especiais para inseri-las no contexto da comunidade. Assim, apesar de coexistir com a implementação de escolas e classes especializadas, **não comporta a transformação da exceção em regra**, pois significaria uma involução na proteção de direitos desses indivíduos.

Assim, em uma interpretação sistemática dos princípios e dispositivos constitucionais aplicáveis à matéria, é de se ressaltar a **absoluta prioridade a ser concedida à educação inclusiva, não cabendo ao Poder Público recorrer aos institutos das classes e escolas especializadas para furtar-se às providências de inclusão educacional de todos os estudantes.**

Nesse sentido, a Política Nacional de Educação Especial ora questionada parece ir de encontro ao paradigma descrito, **ao deixar de enfatizar a absoluta prioridade da matrícula dos educandos com deficiência ou necessidades especiais no sistema educacional geral, ainda que demande adaptações por parte das escolas.**

Esclarecedor é o conceito apresentado pelo decreto para as **escolas regulares inclusivas**. Vejamos:

Art. 2º(...)

X - escolas regulares inclusivas - instituições de ensino que oferecem atendimento educacional especializado aos educandos da educação especial em classes regulares, classes especializadas ou salas de recursos.

2 GLAT, Rosana; PLETSCHE, Márcia Denise; DE SOUZA FONTES, Rejane. Educação inclusiva & educação especial: propostas que se complementam no contexto da escola aberta à diversidade. **Educação**, v. 32, n. 2, p. 343-355, 2007, p. 350.

Salta aos olhos o fato de que o dispositivo **trata as escolas regulares inclusivas como uma categoria específica dentro do universo da educação especial, como se houvesse a possibilidade de existirem escolas regulares não-inclusivas**. Ocorre que a educação inclusiva não significa a implementação de uma nova instituição, mas a **adaptação de todo o sistema de educação regular**, no intuito de congregiar alunos com e sem deficiência no âmbito de uma mesma proposta de ensino, na medida de suas especificidades.

Ademais, também se mostra problemática a previsão, no decreto, para a implementação de escolas bilíngues de surdos enquanto instituições de ensino da rede regular, apresentada como uma opção para aqueles que fazem uso da Língua Brasileira de Sinais (Libras). Isso porque não se vislumbra, a priori, óbices para que escolas do sistema educacional geral se adaptem para o atendimento de tais alunos, como aliás, vinha ocorrendo antes da edição do ato questionado.

Portanto, verifico que o Decreto nº 10.502/2020 pode vir a fundamentar políticas públicas que **fragilizam o imperativo da inclusão de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino**, pelo que, diante do exposto, considero configurada a **fumaça do bom direito** para efeito de concessão de medida cautelar.

Por sua vez, o **perigo da demora** também está configurado, tendo em vista que a proximidade do **início de um novo período letivo** pode acarretar a matrícula de educandos em estabelecimentos que não integram a rede de ensino regular, em contrariedade à lógica do ensino inclusivo.

No caso, aguardar o julgamento definitivo da presente ação direta pode trazer prejuízos aos alunos deslocados indevidamente para escolas ou classes especializadas, bem como aos entes públicos que vierem a organizar os respectivos sistemas educacionais com observância ao Decreto nº 10.502/2020.

Assim sendo, suspender o ato impugnado é medida que homenageia a segurança jurídica.

ADI 6590 MC / DF

Pelo exposto, **concedo a medida cautelar pleiteada, *ad referendum* do Plenário, para suspender a eficácia do Decreto nº 10.502/2020,** submetendo esta decisão à referendo na sessão virtual que se inicia no dia 11/12/2020.

Por razões de celeridade processual, solicito, com urgência, informações à parte requerida, no prazo de 3 dias, intimando-se ainda o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República para se manifestarem, se for de interesse, antes do julgamento do referendo da presente cautelar.

Comunique-se.

Publique-se.

Brasília, 1º de dezembro de 2020.

Ministro DIAS TOFFOLI

Relator

Documento assinado digitalmente