

VOTO:

O Senhor Ministro Luís Roberto Barroso (Relator):

1. Registro, inicialmente, que a presente ação está apta para ser julgada no mérito, na medida em que o contraditório formal está aperfeiçoado e foram colhidas manifestações das partes envolvidas, do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República. Assim, por imperativo de celeridade processual, o Plenário desta Corte tem defendido, reiteradamente, ser tão oportuno quanto adequado emitir pronunciamento jurisdicional definitivo. Destaco, entre diversos precedentes, os seguintes: ADI 5.566, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 25.10.2018; ADI 5.253, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 03.08.2016.

2. No mérito, as questões que se colocam são (i) a possibilidade de o Estado trazer um conceito distinto e mais restrito de pessoa com deficiência, com o fim de assegurar prioridade para vagas em escolas públicas próximas à residência; (ii) a caracterização do impedimento de longo prazo exclusivamente por laudo médico, em vez do exame por equipe interdisciplinar e multiprofissional, previsto em lei federal; (iii) a exclusão de escolas sem infraestrutura adequada do propósito de ensino inclusivo para pessoas com deficiência.

3. Primeiramente, analiso o problema do conceito utilizado para determinar os beneficiários do ato impugnado, identificados pela lei do Estado do Amapá apenas como as pessoas com “deficiência física, mental ou sensorial” (Lei nº 2.151/2017, art. 1º, *caput*). Embora o ato normativo impugnado faça menção a “todas aquelas [deficiências] classificadas pela Organização Mundial da Saúde”, tal expressão é restringida às “decorrentes de problemas visuais, auditivos, mentais, motores, ou má formação congênita” (Lei 2.151/2017, art. 1º, § 4º).

4. A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo – incorporada ao direito interno pelo Decreto nº 6.949/2009, com força de norma constitucional, pelo procedimento do art. 5º, § 3º, da CF/1988 – define pessoas com deficiência como “aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física,

mental, *intelectual* ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas” (Artigo 1º da Convenção, grifamos).

5. Considerando a existência de uma conceituação com *status* constitucional de pessoa com deficiência, não seria dado à lei estadual restringi-la, para excluir aqueles com deficiência intelectual. Já se nota, então, a existência de vício material de inconstitucionalidade no ato impugnado.

6. Também no plano formal, o dispositivo em questão não se sustenta. Mesmo que os Estados detenham competência legislativa para tratar da matéria em caráter suplementar (CF/1988, art. 24, XIV e § 2º), não podem esvaziar a proteção conferida a um grupo vulnerável. Em tal contexto, não poderiam contrariar norma geral da União (CF/1988, art. 24, § 1º) que, regulamentando os propósitos da Convenção Internacional, editou o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015), cujo art. 2º, *caput*, define a pessoa com deficiência como aquela “que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, *intelectual* ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas” (grifamos).

7. Apesar da dificuldade teórica de se apartar o campo da norma geral do destinado à legislação suplementar, fica evidente, no caso em discussão, que o Estado extrapolou seu espaço de competência. O conceito de pessoa com deficiência, voltado a assegurar proteção a grupo vulnerável, deve ser uniforme em todo o país, não havendo justificativa plausível para sua redução em determinada unidade federativa. Sendo claro o caráter de norma geral, é inconstitucional a lei estadual que inova na matéria, especialmente se o seu efeito é o de reduzir o rol de destinatários da proteção às pessoas com deficiência.

8. Em síntese, a partir do cotejo do ato impugnado com a convenção internacional de estatura constitucional e com a lei federal que veicula normas gerais sobre a matéria, resta claro que o art. 1º, *caput* e § 4º, da Lei nº 2.151/2017, do Estado do Amapá, reduziu ilegitimamente o conceito de pessoa com deficiência, caracterizando-se a sua inconstitucionalidade.

Assim, devem ser invalidadas as expressões “física, mental ou sensorial” e “decorrentes de problemas visuais, auditivos, mentais, motores, ou má formação congênita”, constantes, respectivamente, do art. 1º, *caput*, e do art. 1º, § 4º da lei impugnada. Desse modo, fica assegurada a preferência a todas as pessoas com deficiência, assim entendidas como aquelas englobadas pelo art. 2º, *caput*, da Lei nº 13.146/2015 e pelo art. 1º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

9. Passo, agora, à análise do segundo dispositivo atacado, o art. 1º, § 5º, da Lei nº 2.151/2017, que restringe a aferição da deficiência ao laudo médico-hospitalar. Nesse contexto, a lei geral sobre a matéria, Lei nº 13.146/2015, determina que a “avaliação da deficiência, quando necessária, será biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar” (art. 2º, § 1º).

10. Também nesse ponto resta caracterizada a inconstitucionalidade por vício formal, uma vez que a lei estadual se desviou da norma geral fixada pela União que tem em vista a proteção da pessoa com deficiência. Não há qualquer interesse jurídico peculiar que justifique o estabelecimento, para o cidadão amapaense com deficiência, de um regime mais restritivo de avaliação da sua condição frente aos demais brasileiros. Assim, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade do dispositivo impugnado, de modo a tornar aplicável a lei de normas gerais, que exige avaliação biopsicossocial, a ser realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar, na forma do art. 2º, § 1º, da Lei nº 13.146/2015.

11. Por fim, analisa-se o art. 3º da lei estadual, que exclui do seu âmbito de incidência as escolas que não tenham condições necessárias para oferecer a educação inclusiva às pessoas com deficiência. Nesse ponto, também me oriento pela inconstitucionalidade da previsão.

12. Como já registrei em meu voto na ADI 6.590 MC-Ref, o modelo de educação inclusiva, pelo qual alunos com e sem deficiência devem conviver no mesmo ambiente escolar, é resultado de um processo de conquistas sociais e deve ser priorizado. Dessa forma, eventuais exceções apenas se justificariam no interesse da própria pessoa com deficiência. Tal modelo restou expressamente consagrado na Constituição da República, em seu art. 208, III, e no Decreto nº 6.949/2009, cujo conteúdo, reforço, possui *status* constitucional. Vejam-se os referidos dispositivos:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

III – atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

Art. 24. Os Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência à educação. Para efetivar esse direito sem discriminação e com base na igualdade de oportunidades, os Estados Partes assegurarão sistema educacional inclusivo em todos os níveis, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida.

13. A valorização do ensino inclusivo por nosso sistema já foi reconhecida como um imperativo pela jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal. Veja-se, a respeito:

“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. CONSTITUCIONALIDADE 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. (...)”.

(ADI 5357, Rel. Min. Edson Fachin, j. 09.06.2016, grifamos)

“Referendo de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. Decreto nº 10.502, de 30 de setembro de 2020. Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida. Ato normativo que inova no ordenamento jurídico. Densidade normativa a justificar o controle abstrato de constitucionalidade. **Cabimento. Artigo 208, inciso III, da Constituição Federal e Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Educação inclusiva como paradigma constitucional. Inobservância**. Medida cautelar deferida referendada. (...)

2. A Constituição estabeleceu a garantia de atendimento especializado às pessoas com deficiência preferencialmente na rede regular de ensino (art. 208, inciso III). O Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência - primeiro tratado internacional aprovado pelo rito legislativo previsto no art. 5º, § 3º, da Constituição Federal e internalizado por meio do Decreto Presidencial nº 6.949/2009 - veio 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. Precedente: ADI nº 5.357/DF, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe de 11/11/16.

3. O paradigma da educação inclusiva 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. Subverter esse paradigma significa, além de grave ofensa à Constituição de 1988, um retrocesso na proteção de direitos desses indivíduos. (...)”.

(ADI 6590 MC-Ref, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 21.12.2020, grifamos)

14. A mesma diretriz, de primazia da educação inclusiva, também está presente nos incisos do art. 28 da Lei nº 13.146/2015, norma geral na

matéria, à qual o Estado não poderia se contrapor. Ao contrariar a previsão constitucional e a lei federal de normas gerais que asseguram a prioridade do ensino inclusivo, o artigo impugnado recai em vício material e formal de inconstitucionalidade, não podendo subsistir no ordenamento jurídico.

15. Seria possível que a lei estadual, à luz das peculiaridades locais, fixasse prazo razoável de adaptação para que as escolas públicas ainda não estruturadas pudessem cumprir a respectiva lei. Não se pode admitir, todavia, que o ato normativo exclua peremptoriamente tais unidades de ensino do dever de prestar a educação inclusiva, por se tratar de previsão que reduz o direito das pessoas com deficiência e cria um incentivo negativo, de “premiar” e perpetuar a inércia estatal no cumprimento do dever constitucional na matéria.

16. Diante de todo o exposto, **julgo procedente o pedido** para declarar a inconstitucionalidade: (i) da expressão “física, mental ou sensorial”, constante do art. 1º, *caput*, bem como da expressão “decorrentes de problemas visuais, auditivos, mentais, motores, ou má formação congênita”, constante do art. 1º, § 4º, ambos da Lei nº 2.151/2017, do Estado do Amapá; (ii) do art. 1º, § 5º, da Lei nº 2.151/2017, do Estado do Amapá; e (iii) do art. 3º da Lei nº 2.151/2017, do Estado do Amapá.

17. Proponho a fixação da seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional lei estadual que (a) reduza o conceito de pessoas com deficiência previsto na Constituição, na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de estatura constitucional, e na lei federal de normas gerais; (b) desconsidere, para a aferição da deficiência, a avaliação biopsicossocial por equipe multiprofissional e interdisciplinar prevista pela lei federal; ou (c) exclua o dever de adaptação de unidade escolar para o ensino inclusivo”.

18. É como voto.