

CONSULTA/0543/2025/MN/G/DDR

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sr. Wagner Ricardo Pereira – Vereador

Sra. Bianca Bordignon – Assessora Parlamentar

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei municipal nº 128/2005, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre a garantia de matrícula de estudantes com Transtorno do Espectro Autista - TEA, em escolas da rede municipal de ensino próximas à residência ou ao local de trabalho dos responsáveis legais no Município de Mogi Mirim, e dá outras providências – Competência legislativa suplementar – Caracterização ante ao “silêncio” da legislação federal, reforçada pela incumbência legal de o Município baixar normas complementares para o seu sistema de ensino e que beneficia uma das necessidades e/ou especificidades de uma família atípica – Iniciativa concorrente em face do Tema 917 do Supremo Tribunal Federal – Ressalvas em relação à gestão administrativa do sistema municipal de ensino e inserção de

cláusula regulamentar em proposições de origem parlamentar – Considerações.

CONSULTA

Administração Consulente encaminha-nos para análise a minuta de Projeto de Lei municipal nº 128/2005, de iniciativa parlamentar, que *"dispõe sobre a garantia de matrícula de estudantes com Transtorno do Espectro Autista - TEA, em escolas da rede municipal de ensino próximas à residência ou ao local de trabalho dos responsáveis legais no Município de Mogi Mirim, e dá outras providências"*, solicitando ainda que se considere *"a competência de iniciativa; Impacto da proposta no Município quanto a garantia de matrícula de estudantes determinados ou seja, com Transtorno do Espectro Autista (TEA) em escolas da rede pública próximas à residência ou local de trabalho dos responsáveis legais; efetividade da proposta considerando a inclusão, acolhimento e diversidade"* e a indicação de *"eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática"* e a identificação de *"possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto"*.

ANÁLISE JURÍDICA:

Inicialmente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do *mérito* de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da *competência* e da *iniciativa*.

Desse modo, ressalte-se, desde já que a Constituição da República estabelece que a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (ver art. 205) e que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria, educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade e acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;" (ver incisos I, IV e V do art. 208).

Por sua vez, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) reforça que o dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, organizada da seguinte forma: a) pré-escola; b) ensino fundamental; c) ensino médio; educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade, atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência – (ver inc. I do art. 212 da LOM) transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, preferencialmente na rede regular de ensino e vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade (ver incisos I, II X do art. 4º) (grifamos)

Não podemos esquecer, ainda, que Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990) também garante à criança o acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência (ver inc. V do art. 53).

Destarte, resta-nos claro que a Constituição da República e a legislação infraconstitucional já assegura a outorga do direito fundamental à educação das crianças e adolescentes com necessidades especiais, notadamente ao que se refere à vaga e frequência na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência.

No entanto, não se pode negar que a legislação infraconstitucional de regência é “silente” no que se refere às necessidades e/ou especificidades de uma família atípica que porventura demonstre inequivocadamente que a matrícula e frequência em escola pública perto do local de trabalho dos genitores (e não da residência) dos genitores, assegura um acompanhamento e/ou atendimento ágil – se porventura convocados pela escola –, deslocamento para terapias e outras especificidades que visem a compatibilidade familiar e, sobretudo, o bem-estar da criança e/ou aluno acometida com TEA.

Em razão dessa especificidade, podemos concluir que o Município, no exercício da competência legislativa supletiva (ver inc. II do art. 30 da Constituição da República), reforçada pela incumbência de “baixar normas complementares para o seu sistema de ensino” (ver inc. III do art. 11 da Lei nº 9.394/1996), pode lícitamente regulamentar a matéria no âmbito do sistema municipal de ensino e, portanto, não vislumbramos vício de constitucionalidade material na proposta legislativa ora em análise.

No que se refere à iniciativa legislativa, é notório que, no âmbito municipal, os Vereadores são titulares da iniciativa das leis cujas matérias as Cartas Constitucionais não reservam, expressa ou exclusivamente, ao Chefe do Poder Executivo e, inclusive, à Mesa Diretora dos trabalhos legislativos.

Aliás, essa tem sido a linha de raciocínio adotada pelo próprio Supremo Tribunal Federal, ao analisar as matérias de iniciativa concorrente e reservada,

conforme se pode extrair da ADI nº 724-MC/RS, Rel. Min. Celso de Mello, e dos Embargos de Declaração no RE nº 590.697/MG, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, que tratava de iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em matéria tributária, ambos no seguinte sentido:

“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, nem se presume nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (grifo nosso).

Ademais, no Tema nº 917 (cf. in Acórdão prolatado no ARE nº 878.911/RG), o Supremo Tribunal Federal pôs fim à celeuma, consignando que “não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, ‘a’, ‘c’ e ‘e’, da Constituição Federal)”.

No entanto, merecem ser ressalvados os arts. 2º e 3º da proposta legislativa ora em comento.

A uma, porque o Prefeito não carece de *nova* autorização infraorganizacional, já que está previamente autorizado pela Lei Orgânica do Município a gerir, com exclusividade, por meio do Departamento ou Secretaria Municipal de Educação, o sistema municipal de ensino, inclusive no que se refere à capacitação de servidores, docentes ou não, lotados nas escolas públicas municipais (ver arts. 220 e 221).

A duas, porque se afigura imprópria e/ou desnecessária que uma proposição de origem parlamentar contemple cláusula regulamentar.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles assinala que:

"O poder regulamentar é atributo do chefe do Executivo e por isso mesmo não fica na dependência de autorização legislativa; deriva do nosso sistema constitucional, como faculdade inerente e indispensável à chefia do Executivo (CF, art. 84, II). Assim sendo, não é necessário que cada lei contenha dispositivo autorizador de sua regulamentação. Toda vez que o prefeito entender conveniente, poderá expedir, por decreto, regulamento de execução, desde que não invada as chamadas reservas da lei, nem contrarie suas disposições e o seu espírito.

[...] Leis há que no próprio texto já condicionam a sua execução à expedição do regulamento. Nesses casos, a faculdade regulamentar se converte para o Executivo em dever de expedição de tal ato, para que a norma legislativa possa ser cumprida. Em regra, entretanto, as leis são auto-executáveis, isto é, não dependem de regulamentação para serem executadas, se bem que em qualquer tempo possam ser regulamentadas, para facilidade de sua compreensão e execução" (cf. (cf. *in Direito Municipal Brasileiro*, 17ª ed., São Paulo, Malheiros, 2014, pp. 743 e 744).

Enfim, feitas essas considerações, inclusive no tocantes as ressalvas, cremos que a Administração Consulente está abalizada para decidir acerca da matéria objeto da presente consulta.

São Paulo, 17 de setembro de 2025.

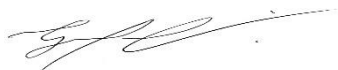
Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP nº 87693

Consultor Jurídico



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP nº 151.849

Diretor Jurídico