

Porto Alegre, 12 de novembro de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 23.213/2025.

I. O Poder Legislativo de Estância Turística de Ibitinga solicita orientação técnica acerca da constitucionalidade e legalidade da Emenda ao Projeto de Lei nº 133, de iniciativa de vereador, que visa dispor sobre a formação necessária à atuação do profissional de apoio escolar de alunos diagnosticados com Transtorno do Espectro Autista (TEA) nas instituições de ensino públicas e privadas do município.

II. Análise técnica.

De início, cumpre destacar que a análise revela que a proposta, em sua integralidade, não se restringe à instituição de diretrizes gerais ou ao estabelecimento de uma política pública em nível abstrato. O texto legislativo formula comandos executivos específicos, impondo ao Poder Executivo obrigações concretas de execução, como a exigência de formação específica para profissionais de apoio, limitação de número de alunos por sala, acompanhamento pelas secretarias e órgãos municipais e a vedação de cobranças em escolas privadas. Nesses termos, a proposição legislativa não se limita a “o que fazer”, mas avança sobre o “como fazer”, incidindo exatamente na esfera de atribuições da Administração, o que caracteriza vício de iniciativa.

O Supremo Tribunal Federal, ao fixar a tese de repercussão geral no Tema 917 (ARE 878.911/RJ), consolidou que a lei de iniciativa parlamentar será válida mesmo quando implicar despesa, desde que não trate da estrutura ou das atribuições de órgãos do Executivo, nem do regime jurídico de servidores públicos. Assim, o Projeto de Lei em exame, ao impor obrigações operacionais à Secretaria Municipal de Educação e interferir na organização funcional dos servidores públicos municipais, viola a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo prevista no art. 61, §1º, II, “c”, da Constituição Federal, e reproduzida pelas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais.

Ainda quanto ao alcance da norma, observa-se que o art. 1º do projeto inclui indistintamente instituições de ensino públicas e privadas, o que demonstra invasão de competência. A expressão “rede pública” engloba escolas estaduais e institutos federais, os

quais não se submetem ao poder normativo municipal, por integrarem sistemas de ensino diversos (art. 211 da Constituição Federal). Ao Município cabe apenas legislar sobre o ensino municipal, no âmbito de sua competência suplementar (art. 30, I e II, da CF), respeitadas as normas gerais da União e do Estado.

Do mesmo modo, a imposição de obrigações às instituições privadas – como capacitação obrigatória, limitação de alunos com TEA por sala e proibição de cobrança adicional – ultrapassa a competência legislativa municipal. As escolas privadas estão submetidas às diretrizes da Educação e ao regime jurídico das relações de consumo e trabalhistas, não podendo o Município inovar na disciplina dessas matérias. Qualquer regulamentação desse tipo deve decorrer de norma federal ou estadual, sob pena de violação ao pacto federativo.

No tocante às escolas municipais, a proposição alcança diretamente servidores públicos e suas funções, impondo requisitos de formação e condicionando o exercício de atribuições específicas, o que caracteriza ingerência sobre o regime jurídico funcional dos servidores municipais. Tal matéria é de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, §1º, II, “c”, da CF, configurando novamente vício formal insanável.

No que diz respeito aos direitos educacionais e de inclusão das pessoas com deficiência e do espectro autista, cumpre destacar que a legislação federal já assegura de forma plena o acompanhamento especializado, de modo que não há lacuna normativa que justifique nova regulação local. O Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015), em seus arts. 3º, XIII, e 28, XVII, garante a oferta de profissional de apoio escolar para estudantes com deficiência em todas as modalidades de ensino. A Lei nº 12.764/2012, que institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, assegura, em seu art. 3º, parágrafo único, o direito ao acompanhante especializado, quando comprovada a necessidade.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) reforça o dever de oferta de serviços de apoio especializado na escola regular, cabendo aos sistemas de ensino garantir professores e profissionais com formação adequada. Nesse contexto, a Nota Técnica MEC/SECADI/DPEE nº 24/2013 fornece orientação detalhada aos sistemas de ensino quanto à aplicabilidade da Lei nº 12.764/2012, de modo que a matéria já se encontra amplamente regulamentada em nível nacional.

Além disso, o projeto inclui dispositivo (art. 5º) que determina o número máximo de alunos com TEA por sala, o que constitui ingerência técnica e pedagógica indevida, uma vez que critérios de distribuição e dimensionamento de turmas são definidos por órgãos do sistema de ensino com base em parâmetros técnicos e de gestão, não sendo objeto de lei de iniciativa parlamentar.

No que interessa ao art. 8º, observa-se haver flagrante desrespeito ao princípio da separação dos poderes quando a Câmara estabelece limite temporal ao desempenho, pelo Prefeito, de seu poder regulamentar. Assim, recomenda-se sua supressão.

Esse entendimento, verifica-se de forma pontual na decisão firmada pelo Tribunal de Justiça de SP nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2034898-44.2019.8.26.0000, julgada em 29/05/2019, veja-se:

NORMAS DE CARÁTER AUTORIZATIVO: Inconstitucionalidade verificada. Illogicidade no ordenamento jurídico, vez que o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva ou mesmo concorrente competência. Violação flagrante à separação de Poderes (art. 5º, CE/SP). (3) CERCEAMENTO AO PODER REGULAMENTAR DO PREFEITO: Configuração. Reconhecida, como pressuposto lógico, a inconstitucionalidade "incidenter tantum" das expressões "[...] no prazo nelas estabelecido, não inferior a trinta nem superior a cento e oitenta dias [...]" e "[...] nesse prazo [...]" constantes do art. 47, III, CE/SP, tem-se por violadora à Constituição Estadual (arts. 5º, 47, III, e 144, CE/SP) a lei em tela ao estabelecer limite temporal ao desempenho, pelo Prefeito, de seu poder regulamentar. Necessidade de declaração da inconstitucionalidade do art. 4º da lei impugnada, apenas para exclusão da expressão "[...] no prazo de 90 (noventa) dias [...]". Doutrina e jurisprudência, do STF e desta Corte. AÇÃO PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2034898-44.2019.8.26.0000; Relator(a): Beretta da Silveira; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 29/05/2019).

Portanto, à luz da jurisprudência consolidada e do entendimento doutrinário, evidencia-se que normas de iniciativa parlamentar que imponham obrigações administrativas ao Executivo ou que restrinjam o exercício do poder regulamentar do Prefeito padecem de vício de inconstitucionalidade formal, razão pela qual o Substitutivo ao Projeto de Lei em exame deve ser analisado com cautela, preservando-se apenas as disposições que não configurem ingerência indevida na esfera de atribuições privativas da Chefia do Poder Executivo.

III. Conclusão.

Diante do exposto, conclui-se que o Projeto de Lei Ordinária nº 132 padece de vício formal de iniciativa, por tratar de atribuições do Poder Executivo e de regime jurídico de

servidores públicos municipais, além de extrapolar a competência legislativa municipal ao abranger escolas estaduais, federais e privadas. Ademais, a matéria já se encontra devidamente regulamentada pela legislação federal, sendo desnecessária e juridicamente inviável a reiteração normativa em âmbito local.

O IGAM permanece à disposição.



KEITE AMARAL

Advogada, OAB/RS nº 102.781

Consultora do IGAM



ANDRÉ LEANDRO BARBI DE SOUZA

Advogado inscrito na OAB/RS sob o nº 27.755

Sócio-Diretor do IGAM