



PARECER JURÍDICO Nº 200/2025

Referência: Projeto de Lei nº 56/2025-L

Autoria: Marcos Roberto Martins Arruda

Assunto: Dispõe sobre a garantia de direitos aos alunos com deficiência e/ou transtornos do neurodesenvolvimento no ambiente escolar da rede municipal de ensino da Estância Turística de São Roque, e dá outras providências.

Ementa: PROJETO DE LEI. ALUNOS COM DEFICIÊNCIA. REDE PÚBLICA OU PRIVADA DE ENSINO DO MUNICÍPIO. DIREITO DE LEVAR SEU PRÓPRIO ALIMENTO PARA CONSUMO NO AMBIENTE ESCOLAR. SELETIVIDADE ALIMENTAR. ALERGIA ALIMENTAR. CONSTITUCIONALIDADE. LEGALIDADE.

Trata-se da análise estritamente jurídica do Projeto de Lei nº 56, de 29 de maio de 2025, de autoria do Ilustre Vereador Marcos Roberto Martins Arruda, cujo objeto consta no Assunto em epígrafe. Instruem o pleito: **1.** Exposição de Motivos nº 56/2025-L; **2.** Minuta do Projeto.

O Projeto de Lei visa assegurar aos alunos com deficiência, regularmente matriculados na rede pública ou privada de ensino do Município da Estância Turística de São Roque, o direito de levar seu próprio alimento para consumo no ambiente escolar, quando houver seletividade alimentar, alergia alimentar ou outra condição específica que o justifique.

No bojo da Justificativa consta, em apertada síntese:

O projeto busca concretizar, de modo prático, o princípio da igualdade material, reconhecendo que o ideal de justiça social não se atinge com a aplicação indistinta de normas a todos, mas sim com o tratamento proporcional às necessidades de cada indivíduo. Trata-se, portanto, de

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

aplicar o clássico princípio aristotélico que orienta o direito contemporâneo: “tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades”. Conforme observa Ingo Wolfgang Sarlet, “a igualdade exige equidade, e equidade implica considerar as diferenças reais entre os sujeitos para que o tratamento normativo produza justiça” (A Eficácia dos Direitos Fundamentais, 2019).

O direito de levar alimento próprio, em casos de seletividade alimentar, alergias ou outras condições clínicas, não configura privilégio, mas necessidade. Do mesmo modo, o direito de permanecer descalço em razão de hipersensibilidade, ou de se proteger de estímulos sonoros excessivos, são formas de garantir a integridade física, emocional e sensorial desses alunos, possibilitando sua permanência com segurança no ambiente escolar.

A proposta também assegura o respeito aos tratamentos multidisciplinares necessários ao desenvolvimento de crianças com deficiência ou transtornos do neurodesenvolvimento, garantindo-lhes horário escolar flexível, reorganização pedagógica e abono das ausências devidamente justificadas. Isso está em harmonia com a Constituição Federal de 1988, que consagra, no artigo 208, inciso III, o dever do Estado de garantir o atendimento educacional especializado, e com a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015), que impõe o dever de adaptação razoável e de garantia de acesso e permanência em igualdade de condições.

Faz-se importante destacar que esta Procuradora Jurídica se atém à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica ou questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação.

Eis a síntese do necessário.

Inicialmente, compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV). A eventual necessidade de suplementação da legislação federal, com vistas à regulamentação de interesse local (art. 30, I e II, CF), deve corresponder às diretrizes fixadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

De fato, o legislador constituinte adotou o denominado princípio da predominância do interesse como critério para a repartição de competências entre os diferentes entes federativos.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

A competência administrativa autoriza o Município a atuar sobre os assuntos de interesse local, especialmente sobre as matérias expressamente consignadas no art. 30 da Constituição Federal.

Assim, não vejo inconstitucionalidade em legislar sobre a matéria. Sob o aspecto formal, a matéria abordada no Projeto de Lei nº 056/2025-L não se insere na iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, que estão enumeradas nos art. 61, §1º, II, cumulado com o art. 84, III da Constituição Federal.

A proposição não cria cargos, funções ou empregos públicos na administração e não determina o aumento de remuneração, também não cria, extingue ou modifica órgão da administração, nem mesmo confere nova atribuição a órgão da Administração Pública. O Projeto prevê despesas não impactantes a serem absorvidas pelo orçamento, com previsão de suplementação, se necessário.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ARE nº 878.911/RJ-RG) reforça que nem toda lei que acarrete aumento de despesa para o Poder Público Municipal é vedada à iniciativa parlamentar, nos termos abaixo:

Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no art. 61 da Constituição do Brasil – matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo.
(ADI 3.394, rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008)

Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013 do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte.
(ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016, P, DJE de 11-10-2016, Tema 917)

Impõe-se ressaltar que o sistema de freios e contrapesos estabelece o equilíbrio entre os Poderes no Estado de Direito. Contudo, a limitação à independência de cada um deles, em razão desse sistema, não pode chegar ao ponto de

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

causar obstáculos à realização plena das tarefas estatais, posto que cada qual tem suas atribuições previstas constitucionalmente.

É sabido que cabe ao Chefe do Poder Executivo do ente federativo, e não à casa legislativa, a iniciativa de lei sobre diretrizes e bases da educação. Ocorre que este Projeto de Lei NÃO prevê novas atribuições que acarretam despesas e reorganização do plano de educação municipal, apenas assegurando garantias às crianças com deficiência e transtornos do neurodesenvolvimento na rede municipal de ensino de São Roque.

Extrai-se da redação do art. 60 da Lei Orgânica do Município, que a iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, à Mesa Diretora, a qualquer Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos eleitores do Município, ressaltando-se que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente.

No que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, o Poder Judiciário pátrio vem adotando posicionamento mais flexível, desde que não haja invasão da esfera administrativa.

Assim, quando o Projeto se limita à fixação de normas de conteúdo geral, programático, ou quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios¹.

Portanto, o escopo da propositura é, em síntese, criar regras gerais, de natureza programática, voltadas à promoção de direitos fundamentais de crianças. Possui amparo, portanto, na nossa Constituição Federal, que tutela a dignidade da pessoa humana, a promoção do bem comum e a solidariedade, valores que constituem fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil².

¹ STF, Tema nº 917 de Repercussão Geral.

² **Art. 1º** A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]

III - a dignidade da pessoa humana;

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; [...]

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Insta salientar que, uma das garantias fundamentais do Estado Democrático de Direito é o princípio da igualdade, expresso no art. 5º, *caput*, da Constituição Federal.

Destaca-se, ainda, o Decreto nº 6.949/2009 que promulgou a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a qual estipula em seu art. 1º o propósito de promover o respeito pela sua dignidade inerente, bem como proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência.

A respeito da educação, o diploma estipula – no bojo do art. 24 do Decreto alhures – que os Estados reconhecem tal direito às pessoas com deficiência, a ser efetivado sem discriminação e com base na igualdade de oportunidades. Além disso, os devem assegurar sistema educacional inclusivo em todos os níveis e o aprendizado ao longo de toda a vida.

Portanto, a propositura não cria atribuição à Secretaria Municipal de Educação e órgãos da Administração Pública Municipal, mas tão somente assegura o exercício dos direitos individuais e sociais das crianças portadoras de deficiências e de transtornos do neurodesenvolvimento, e sua efetiva integração social.

Insta salientar que as crianças pertencem a uma classe de sujeitos especiais – assim como as pessoas portadoras de necessidades especiais – aos quais o ordenamento jurídico determina que seja dada proteção especial. Exatamente neste sentido dispõem o art. 227 da Constituição Federal e o art. 252³ da Lei Orgânica do Município.

No que concerne ao aspecto material, o objeto do Projeto de Lei nº 56/2025-L tutela direitos sociais fundamentais encartados no texto constitucional. O ente municipal detém competência para legislar sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência, segundo interpretação sistemática do art. 24, XIV⁴ e art. 30, I e II⁵ da Constituição Federal.

³ **Art. 252** Cabe ao Poder Público, bem como à família, assegurar à criança, ao adolescente, ao idoso e aos portadores de deficiências, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à conveniência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e agressão.

⁴ **Art. 24.** Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Ora, destaco que a Constituição Federal conferiu máxima prioridade à efetivação dos direitos das crianças e adolescentes, conforme expressa redação do art. 227, a saber:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

De igual modo, a Lei Orgânica dispõe que cabe ao Município, em comum com a União e o Estado, entre outras, cuidar da saúde e da assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência⁶.

Fato é que o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA é categórica ao impor a proteção integral e observância do melhor interesse do menor.

Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:
I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

Por fim e não menos importante, o art. 10 da Lei nº 13.146/2015, que instituiu a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência), dispõe:

Art. 10. Compete ao poder público garantir a dignidade da pessoa com deficiência ao longo de toda a vida.

No mais, a constitucionalidade da norma também está condicionada ao atendimento dos princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade, sem os quais o ato normativo é inconstitucional.

⁵ **Art. 30.** Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

⁶ **Art. 9º** Nos termos da lei complementar federal, ao Município, em comum com a União e o Estado, cabem, entre outras, as seguintes atribuições: [...]

II - cuidar da saúde e da assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Em razão do exposto, o Município pode e deve implementar ações em prol das pessoas portadoras de deficiência, assim como legislar a respeito sobre a matéria, desde que observadas as legislações nacional e estadual em vigor sobre o assunto.

Por fim, no que tange à redação do art. 6º, *caput*, o Projeto dispõe que “o descumprimento de quaisquer dispositivos desta Lei por parte do gestor escolar ou da autoridade responsável sujeitará o infrator à penalidade de multa no valor de 3 (três) Unidades Fiscais do Município – UFM”. E no ínterim do Parágrafo único do mesmo artigo: “Em caso de reincidência, a multa será aplicada em dobro”.

Fato é que inexistente inconstitucionalidade na previsão da multa em projetos de lei de iniciativa parlamentar. A única repercussão da propositura relativamente à atividade da Administração Pública diz respeito à fiscalização, ou seja, ao exercício do Poder de Polícia, atividade essa, aliás, naturalmente decorrente da necessidade de aplicação da lei e do controle de sua observância.

A seguir, lição de Hely Lopes Meirelles⁷:

A polícia administrativa municipal deve estender-se a todos os locais públicos ou particulares abertos à frequência coletiva, mediante pagamento ou gratuitamente, bem como aos veículos de transporte coletivo. Nesses lugares a Administração municipal dispõe de amplo poder de regulamentação, colimando a segurança, a higiene, o conforto, a moral, a estética e demais condições convenientes ao bem-estar do público.

No mais, esta Procuradoria não tem o condão de examinar a referida questão de mérito, pois, somente os Vereadores detêm a legitimidade que lhes foi outorgada pelo povo.

Diante de todo o exposto, **opino favoravelmente à propositura**, devendo a proposta deverá ser encaminhada para as Comissões Permanentes de “Constituição, Justiça e Redação”, “Educação e Cultura”, “Saúde e Assistência Social”, para fins de emissão de Parecer.

⁷ Direito Municipal Brasileiro, Ed. Malheiros, 6ª ed., pág. 364.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Nos termos do Regimento Interno desta Casa Legislativa, seu quórum de votação é de **maioria simples**, e tal propositura deve ser apreciada em única discussão e votação nominal simbólica.

E no que concerne ao mérito do Projeto de Lei, a Procuradoria Jurídica não irá se pronunciar, pois caberá aos Vereadores, no uso da função legislativa, verificar a viabilidade da aprovação, respeitando-se para tanto, as formalidades legais e regimentais.

É o parecer.

São Roque, 08 de agosto de 2025.

Mara Augusta Ferreira Cruz

Procuradora Jurídica