



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

PARECER Nº 410/2025 de 06/11/2025

Consultoria Jurídica (DJUR)

À CLJR - Comissão de Legislação, Justiça e Redação

Assunto: Emendas 42 e 43 ao Substitutivo ao Projeto de Lei nº 119 de 2025 – Dispõe sobre o atendimento de alunos com deficiência ou transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação no ensino regular da rede pública municipal de ensino e dá outras providências.

Inicialmente, o parecer nº 330/2025 examinou o Substitutivo ao PL nº 119/2025, de iniciativa parlamentar, que pretende disciplinar o atendimento de alunos com deficiência, transtornos do espectro do desenvolvimento e altas habilidades no ensino regular municipal. A proposta fixa critérios de identificação e inclusão, desde a matrícula, por meio de avaliações e elaboração de plano individual, com acompanhamento por equipe multidisciplinar e eventuais ajustes pedagógicos conforme laudos familiares. Abrange toda a rede municipal, incluindo educação infantil, ensino fundamental e EJA, e invoca diretrizes do ECA e da LBI. Foram apontadas ressalvas e recomendações.

A Emenda Supressiva nº 42/2025 elimina os arts. 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20 e 21 do Substitutivo ao PL nº 119/2025, determinando a renumeração dos demais dispositivos. A justificativa declara a intenção de adequar o texto ao Parecer nº 330/2025, afastando vício de iniciativa por interferência na organização administrativa, critérios de avaliação, distribuição de alunos e equipes multidisciplinares. Afirma que a supressão preserva a separação de poderes e a autonomia do Executivo na gestão da política educacional municipal, permitindo a tramitação regular da proposta com segurança jurídica e observância das competências constitucionais.

A Emenda Modificativa nº 43/2025 altera o art. 2º para explicitar a aplicação da lei às escolas municipais e aos CMEIs, revisa o art. 5º para vincular o número máximo de alunos por turma às deliberações do Conselho Municipal de Educação e fixa proporções específicas por etapa e ano. Ajusta o art. 9º, § 1º e 2º, definindo elaboração do PAEE e do PEI, com colaboração entre professor regente e AEE, e



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

modifica o art. 15 para assegurar atendimento especializado pela Secretaria de Educação. A justificativa registra a aderência ao Parecer nº 330/2025.

Sobre a legitimidade de iniciativa dos projetos de lei, assim é a redação da Lei Orgânica:

Art. 44 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Art. 45 Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

I - regime jurídico dos servidores;

II - criação de cargos, empregos e funções na Administração direta do Município, ou aumento de sua remuneração;

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.

A possibilidade de iniciativa parlamentar para propor leis municipais que instituem políticas públicas no âmbito da Administração Pública local, sem que isso importe em usurpação de competência do Poder Executivo, tem sido objeto de relevante construção jurisprudencial, notadamente pelo Supremo Tribunal Federal. O marco recente mais expressivo desse entendimento foi o julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 1.495.711/SP, relatado pelo Ministro Flávio Dino e julgado pelo Plenário da Corte em 02 de dezembro de 2024. Neste julgamento, restou assentado que é constitucional lei municipal de origem parlamentar que estabeleça políticas públicas voltadas ao combate à alienação parental, desde que não interfira na estrutura organizacional da administração, nem na criação de cargos, funções ou aumento de despesas públicas. Cito:

É constitucional lei municipal de origem parlamentar que estabelece políticas públicas voltadas ao combate à alienação parental na respectiva localidade.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

Essa lei não usurpa a prerrogativa de iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo em matéria de organização e funcionamento da Administração Pública local (art. 61, § 1º, II, "a" e "e", CF/88), não viola a competência legislativa privativa da União nem ofende a autonomia do Ministério Público (arts. 127, § 2º; e 128, § 5º, CF/88).

É dever da família, sociedade e Estado proteger crianças e adolescentes contra toda forma de violência, sendo cabível a legislação municipal sobre o tema com base na competência concorrente.

A instituição de políticas públicas municipais não usurpa competência do Executivo se não trata da estrutura administrativa, atribuições de órgãos ou regime jurídico de servidores.

A integração operacional com o Ministério Público estadual não viola sua autonomia quando segue o disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente.

STF. Plenário. ARE 1.495.711/SP, Rel. Min. Flávio Dino, julgado em 02/12/2024 (Info 1161).

O caso concreto foi o seguinte:

O Município de Santo André promulgou a Lei nº 10.509, de 17 de maio de 2020, que propõe políticas públicas voltadas ao combate à alienação parental no Município e disciplina atos de gestão administrativa.

A lei prevê ações como encontros, debates, seminários e palestras para conscientização sobre a Síndrome de Alienação Parental (SAP).

Eis o teor do diploma legislativo municipal questionado:

Art. 1º O presente Projeto de Lei propõe Políticas Públicas voltadas ao combate à Alienação Parental, com o objetivo de, nos termos da Lei Federal nº 12.318/2010, conscientizar a população sobre a importância de evitar a prática desse ato, interferindo de forma danosa na formação da criança e do adolescente ao afastá-lo de um de seus responsáveis sem justo motivo, assim reconhecido por lei ou sentença judicial.

Art. 2º As políticas públicas serão realizadas por meio de ações que promovam a realização de encontros, debates, seminários, palestras e demais eventos que propiciem a conscientização sobre a Síndrome de Alienação Parental – SAP.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

Parágrafo único. As ações do caput serão desenvolvidas, em conjunto, pelas Secretarias Municipais responsáveis, pelo Ministério Público e entidades governamentais e não governamentais ligadas à defesa dos direitos da criança e do adolescente, observando os termos da Lei 8.069/90.

Art. 3º Caberá às Secretarias Responsáveis estimular e promover palestras informativas em escolas da rede municipal e particular de ensino, dirigidas aos pais e alunos, a respeito da importância do combate à alienação parental, bem como adotar medidas socioeducativas no âmbito das instituições de ensino, para a sua prevenção e erradicação.

Parágrafo único. As palestras referidas no caput deverão ser ministradas por psicólogos, assistentes sociais e profissionais habilitados em psicologia forense.

Art. 4º O Poder Executivo, se necessário, editará normas complementares para a efetiva implantação destas ações.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

O Prefeito de Santo André ajuizou ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça de São Paulo, questionando a constitucionalidade dessa lei municipal. O autor apresentou três argumentos principais:

- 1) a lei usurpou a prerrogativa do chefe do Poder Executivo municipal (Prefeito) de iniciar projeto de lei sobre organização e funcionamento da administração pública municipal (art. 61, § 1º, II, alíneas "a" e "e" da CF/88);
- 2) a lei invadiu competência legislativa privativa da União para tratar sobre alienação parental, que estaria dentro da matéria "direito civil";
- 3) a lei violou a autonomia do Ministério Público estadual ao impor obrigações ao órgão, sem a sua anuênciam.

Acórdão do TJ/SP

O TJ/SP julgou procedente o pedido e declarou a inconstitucionalidade formal e material dos art. 2º e 3º da Lei nº 10.509/2020.

Inconformada, a Mesa Diretora da Câmara Municipal de Santo André/SP interpôs recurso extraordinário contra o acórdão do Tribunal de Justiça.

O STF deu provimento ao recurso da Mesa Diretora? A lei impugnada é constitucional?



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

SIM.

A Constituição Federal assegura, com absoluta prioridade, a tutela dos direitos da criança e do adolescente, impondo à família, à sociedade e a todos os órgãos e entes políticos do Estado a primazia da proteção dos direitos fundamentais infantojuvenis (art. 227, CF/88).

Não há falar, portanto, em competência legislativa privativa da União, pois a proteção à infância e à juventude constitui competência legislativa concorrente da União, dos estados federados e do Distrito Federal (art. 24, XV, CF/88):

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XV - proteção à infância e à juventude;

Ademais, a legislação municipal não inovou em relação às normas gerais referentes à proteção das crianças e dos adolescentes contra a alienação parental, mas apenas instituiu medidas destinadas a concretizar a difusão do esclarecimento e da conscientização dos órgãos públicos e da comunidade local contra os graves riscos à população infantojuvenil decorrentes do abuso resultante da alienação parental. Aplicável, no caso, o art. 30, inciso II, da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

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

Tampouco há reserva de iniciativa legislativa privativa do chefe do Poder Executivo, uma vez que o simples aumento de despesas para a Administração Pública não a justifica e as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas (art. 61, da CF/88). Nesse sentido:

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.

STF. Plenário. ARE 878911. Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 11/10/2016.

As matérias previstas em "numerus clausus" não podem ser ampliadas para além do rol exaustivo previsto no texto



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

constitucional, de modo a abranger assuntos estranhos ao regime jurídico dos servidores públicos e à estruturação orgânica da Administração Pública.

Por outro lado, a previsão de que as ações governamentais serão desenvolvidas, em conjunto, “pelo Ministério Público” não cria, por si só, obrigação, dever ou responsabilidade imputável aos órgãos do Parquet. Trata-se de diretriz focada em orientar a atuação dos órgãos da Administração Pública municipal no sentido de promover a integração operacional com os órgãos responsáveis pela Política de Atendimento à Criança, conforme dispõe o Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 88, V Lei nº 8.069/1990), expressamente mencionado na norma municipal.

Em suma:

É constitucional – e não usurpa a prerrogativa de iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo em matéria de organização e funcionamento da Administração Pública local (art. 61, § 1º, II, “a” e “e”, CF/88), a competência legislativa privativa da União ou a autonomia do Ministério Público (arts. 127, § 2º; e 128, § 5º, CF/88) – lei municipal de origem parlamentar que estabelece políticas públicas voltadas ao combate à alienação parental na respectiva localidade.

STF. Plenário. ARE 1.495.711/SP, Rel. Min. Flávio Dino, julgado em 02/12/2024 (Info 1161).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário do STF reformou o acórdão recorrido e declarou a constitucionalidade da Lei nº 10.509/2020 do Município de Santo André/SP.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. É constitucional lei municipal de origem parlamentar que estabelece políticas públicas voltadas ao combate à alienação parental na respectiva localidade. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/26c954646e21d70792e4db24a76a5fc0>>. Acesso em: 14/08/2025

Portanto, resta evidenciado que, nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e da conformação do sistema federativo brasileiro, é juridicamente admissível que a Câmara Municipal de Foz do Iguaçu aprove leis de iniciativa parlamentar que instituem políticas públicas, desde que respeitados os limites da iniciativa legislativa do Executivo previstos no art. 45 da Lei Orgânica Municipal. Tal competência deve ser exercida de forma harmônica, colaborativa e dentro dos



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

limites constitucionais e legais, em benefício da coletividade e da efetivação dos direitos fundamentais garantidos pela Constituição, motivo pelo qual entendo que, no presente caso concreto, há legitimidade de iniciativa no projeto de lei.

É possível, com as alterações, opinar favoravelmente ao projeto após as emendas, porque a matéria se limita à definição de diretrizes inclusivas no âmbito da política educacional municipal, sem alterar a estrutura administrativa, o regime de servidores ou criar cargos, preservando a reserva de administração do Executivo. O município detém competência para suplementar normas gerais e manter programas de educação infantil e ensino fundamental, o que autoriza legislação local de concretização de direitos, desde que não trate de organização interna. A Constituição ampara essa atuação municipal.

O Supremo Tribunal Federal assentou ser constitucional lei municipal de iniciativa parlamentar que institui políticas públicas, desde que não interfira na estrutura e atribuições dos órgãos, nem no regime jurídico de servidores, entendimento aplicável por analogia à seara educacional. Tal moldura permite aprovação do texto como programa e diretriz, com execução a cargo do Executivo. Assim, a jurisprudência fortalece a viabilidade jurídica do projeto, mantendo-se a separação de poderes.

Contudo, é necessária a manifestação do Conselho Municipal de Educação, por duas razões. Primeiro, a própria Lei Orgânica atribui aos Conselhos a função de fornecer subsídios para planos municipais, estabelecer prioridades e indicadores setoriais, o que reclama prévia técnica na formulação de políticas educacionais (art. 92 da LOM). Segundo, a Emenda Modificativa nº 43/2025 remete expressamente parâmetros de lotação à deliberação do Conselho, tornando coerente e obrigatório ouvi-lo antes da deliberação final. Recomenda-se, portanto, consulta formal ao CME, com parecer anexado ao processo legislativo.

Ante o exposto e com base nas ponderações acima, OPINO que o presente as Emendas 42 e 43, e no mesmo sentido, o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 119/2025, após adequações via emenda, se mostram **adequados** para trâmite, conforme razões retro. **Contudo, também conforme apontado, necessária manifestação do Conselho Municipal da Educação (art. 92, LOM).**



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

É o parecer.

Foz do Iguaçu, data e assinatura por certificação digital.

FELIPE GOMES CABRAL Assinado de forma digital por FELIPE
GOMES CABRAL
Matrícula nº 202.053 - OAB/PR nº 86.944