

Porto Alegre, 22 de maio de 2025.

**Informação nº 1.035/2025**

Interessado: Município de Rio Grande/RS – Poder Legislativo.  
Consulente: Nicole Dos Santos Porto, Consultoria Jurídica.  
Destinatário: Presidente da Câmara de Vereadores.  
Consultores: Gabriele Valgoi e Armando Moutinho Perin.  
Ementa: Análise do Projeto de Lei nº 81/2025, de autoria parlamentar, que pretende proibir a cobrança de valores adicionais ou a exigência de custeio para atendimento educacional especializado a alunos com autismo em escolas privadas com mais de 500 alunos, em âmbito local. Considerações.

Através de consulta registrada sob nº /2024, é solicitada análise do Projeto de Lei nº 81/2025, de autoria parlamentar, que “Dispõe sobre a proibição de cobrança de valores adicionais ou exigência de custeio familiar para atendimento educacional especializado a alunos com autismo em escolas privadas com mais de 500 alunos no Município [...], e dá outras providências”.

Passamos a considerar.

**1. Do exercício da competência legiferante pelo Município.**

1.1. A Constituição Federal, em seu artigo 18<sup>1</sup>, e a Constituição Estadual, em simetria, no art. 8<sup>o2</sup>, asseguram ao Município a faculdade de auto-organização político-administrativa e financeira, através de lei própria de interesse local. Nesse sentido, o art. 30, incisos I e II, da Carta Magna, ao estabelece que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e estadual no que couber:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

[...]

1.2. A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul complementa a competência do Município, dispondo, no inciso I do art. 13, que:

Art. 13. É competência do Município, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado:

I - exercer o poder de polícia administrativa nas matérias de interesse local, tais como proteção à saúde, aí incluídas a vigilância e a fiscalização sanitárias, e proteção ao meio-ambiente, ao sossego, à higiene e à funcionalidade, bem como dispor sobre as penalidades por infração às leis e regulamentos locais;

[...]

1.3. A Lei Orgânica, a seu turno, repisa o texto constitucional e preceitua que compete ao município prover a tudo quanto diga respeito ao seu interesse local, na forma do art. 7º, inciso I, do art. 145 e do art. 146:

Art. 7º É da competência administrativa comum do Município, da União e do Estado, observada a lei complementar, o exercício das seguintes medidas:

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

[...]

IV - proporcionar os meios de acesso à cultura, **à educação** e à ciência;

[...]

Art. 145 A educação, **direito de todos** e dever do Município e da família, baseada na justiça social, na democracia e no respeito aos direitos humanos, ao meio ambiente e aos valores culturais, visa ao desenvolvimento integral do homem e ao exercício da cidadania.

Art. 146 É dever do Município:

I - garantir a todos os munícipes, independente de idade, o ensino fundamental público, obrigatório e gratuito;

II - manter, obrigatoriamente, em cada bairro, respeitadas as necessidades e peculiaridades, número mínimo de:

a) creches;

b) escolas de ensino fundamental, com atendimento ao pré-escolar;

III - oferecer ensino noturno regular adequado às condições do educando;

IV - manter cursos profissionalizantes, abertos à comunidade em geral, de acordo com as necessidades do mercado de trabalho;

V - prover meios para que, optativamente, seja oferecido horário integral aos alunos do ensino fundamental;

**VI - proporcionar atendimento educacional aos portadores de deficiências e superdotados;**

VII - incentivar a pesquisa e a publicação de obras no campo da educação;

VIII - limitar em vinte e cinco alunos o máximo permitido nas séries iniciais.

§ 1º O não oferecimento do ensino obrigatório gratuito, ou a sua oferta irregular, pelo Poder Público, importam responsabilidade da autoridade competente.

§ 2º Implicará responsabilidade administrativa à autoridade municipal competente que não garantir, no prazo de dez dias úteis, o acesso à escolas fundamental ao interessado devidamente habilitado. (Destaque nosso)

1.4. O conteúdo da proposição tem relação com a proteção dos direitos de alunos com transtorno do espectro autista que, nos termos do § 2º do art. 1º da Lei nº 12.764/2012, é considerada pessoa com deficiência, para todos os efeitos legais. Assim, de acordo com o que estabelece o art. 24, inciso XIV, da Constituição Federal, é da competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal a proteção e a integração social das pessoas com deficiência. Em que pese o ente municipal não participe da competência concorrente, lhe é permitido complementar a legislação federal e estadual no que couber, na forma dos citados incisos I e II do art. 30 da Constituição Federal.

1.5. Por outro lado, com fulcro no art. 23, inciso II, da Constituição Federal, é de competência material comum a todos os entes da Federação cuidar da proteção e da garantia das pessoas portadoras de deficiência. Desse modo, cabe ao Município promover a proteção e a garantia das pessoas com deficiências, em que se inclui os autistas, bem como suplementar a legislação federal em matéria de proteção e integração das pessoas com deficiência.

1.6. A competência municipal para dispor sobre a matéria resta assegurada pelo posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal – STF, como se constatada na conclusão do Voto do Relator, Ministro Dias Toffoli, em sede de apreciação do Recurso Extraordinário (RE) nº 1495619/SP<sup>4</sup>, no qual fora suscitada a inconstitucionalidade formal de lei municipal, diante da ausência da competência legiferante do Município, e da iniciativa parlamentar. Vejamos:

[...] Concluo, portanto, que, além de não verificada a inconstitucionalidade formal da legislação municipal, tendo em vista estar em conformidade com a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, notadamente com o Tema nº 917 de Repercussão Geral, **ainda constato a plena constitucionalidade material da lei municipal aqui questionada, por seu alinhamento aos ditames constitucionais referentes à proteção das pessoas com deficiência.** [...] (grifo nosso)

1.7. Portanto, evidenciada a competência municipal para legislar sobre proteção e integração social das pessoas com deficiências, com o objetivo de garantir maior efetividade aos direitos das pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA), ou quaisquer outras deficiências.

1.8. No entanto, especificamente em relação ao objeto da proposição, que pretende estabelecer proibição em âmbito local, convém destacar a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, Lei Federal nº 13.146/2015, conhecida como o Estatuto da Pessoa com Deficiência, o direito à educação, no §1º

do art. 28, já determina que as escolas públicas e privadas adequem seu estabelecimento de ensino, a fim de garantir um sistema educacional inclusivo em todos os níveis e modalidades, e proíbe a cobrança de valores adicionais de qualquer natureza em suas mensalidades, anuidades e matrículas no cumprimento dessas determinações. Vejamos:

Art. 28. Incumbe ao poder público assegurar, criar, desenvolver, implementar, incentivar, acompanhar e avaliar:

I - sistema educacional inclusivo em todos os níveis e modalidades, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida;

II - aprimoramento dos sistemas educacionais, visando a garantir condições de acesso, permanência, participação e aprendizagem, por meio da oferta de serviços e de recursos de acessibilidade que eliminem as barreiras e promovam a inclusão plena;

III - projeto pedagógico que institucionalize o atendimento educacional especializado, assim como os demais serviços e adaptações razoáveis, para atender às características dos estudantes com deficiência e garantir o seu pleno acesso ao currículo em condições de igualdade, promovendo a conquista e o exercício de sua autonomia;

IV - oferta de educação bilíngue, em Libras como primeira língua e na modalidade escrita da língua portuguesa como segunda língua, em escolas e classes bilíngues e em escolas inclusivas;

V - adoção de medidas individualizadas e coletivas em ambientes que maximizem o desenvolvimento acadêmico e social dos estudantes com deficiência, favorecendo o acesso, a permanência, a participação e a aprendizagem em instituições de ensino;

VI - pesquisas voltadas para o desenvolvimento de novos métodos e técnicas pedagógicas, de materiais didáticos, de equipamentos e de recursos de tecnologia assistiva;

VII - planejamento de estudo de caso, de elaboração de plano de atendimento educacional especializado, de organização de recursos e serviços de acessibilidade e de disponibilização e usabilidade pedagógica de recursos de tecnologia assistiva;

VIII - participação dos estudantes com deficiência e de suas famílias nas diversas instâncias de atuação da comunidade escolar;

IX - adoção de medidas de apoio que favoreçam o desenvolvimento dos aspectos linguísticos, culturais, vocacionais e profissionais, levando-se em conta o talento, a criatividade, as habilidades e os interesses do estudante com deficiência;

X - adoção de práticas pedagógicas inclusivas pelos programas de formação inicial e continuada de professores e oferta de formação continuada para o atendimento educacional especializado;

XI - formação e disponibilização de professores para o atendimento educacional especializado, de tradutores e intérpretes da Libras, de guias intérpretes e de profissionais de apoio;

XII - oferta de ensino da Libras, do Sistema Braille e de uso de recursos de tecnologia assistiva, de forma a ampliar habilidades funcionais dos estudantes, promovendo sua autonomia e participação;

XIII - acesso à educação superior e à educação profissional e tecnológica em igualdade de oportunidades e condições com as demais pessoas;

XIV - inclusão em conteúdos curriculares, em cursos de nível superior e de educação profissional técnica e tecnológica, de temas relacionados à pessoa com deficiência nos respectivos campos de conhecimento;

XV - acesso da pessoa com deficiência, em igualdade de condições, a jogos e a atividades recreativas, esportivas e de lazer, no sistema escolar;

XVI - acessibilidade para todos os estudantes, trabalhadores da educação e demais integrantes da comunidade escolar às edificações, aos ambientes e às atividades concernentes a todas as modalidades, etapas e níveis de ensino;

XVII - oferta de profissionais de apoio escolar;

XVIII - articulação intersetorial na implementação de políticas públicas.

§ 1º Às instituições privadas, de qualquer nível e modalidade de ensino, aplica-se obrigatoriamente o disposto nos incisos I, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII e XVIII do **caput** deste artigo, **sendo vedada a cobrança de valores adicionais de qualquer natureza em suas mensalidades, anuidades e matrículas no cumprimento dessas determinações.**

[...] (Destaque nosso)

1.9. As disposições do art. 28, §1º, da Lei Federal nº 13.146/2015, foram objeto de questionamento perante o Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.357, proposta pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEM), pela relatoria do Ministro Edson Fachin, que foi julgada improcedente sob a perspectiva de que as disposições trazidas pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência tem por intuito assegurar o que a



Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência concretizam em razão do princípio da igualdade como fundamento de uma sociedade democrática que respeita a dignidade humana. Vejamos:

**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. [...] 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. 8. Medida cautelar indeferida. **9. Conversão do julgamento do referendo do indeferimento da cautelar, por unanimidade, em julgamento definitivo de mérito, julgando, por maioria e nos termos do Voto do Min. Relator Edson Fachin, improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.** (ADI 5357 MC-Ref, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 09-06-2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-240 DIVULG 10-11-2016 PUBLIC 11-11-2016) (grifamos)**

1.10. Diante disso, considerando que a legislação federal traz expressamente, nos termos do §1º, do art. 28, da Lei Brasileira de Inclusão, a proibição às instituições de ensino privadas, de cobrança de valores adicionais de qualquer natureza em suas mensalidades, anuidades e matrículas no cumprimento dessas determinações, nesse ponto, não há espaço para que o Município, no exercício de sua competência suplementar, simplesmente reprise àquele conteúdo, se imiscuindo, em verdade, em competência legiferante da União.

## 2. Do exercício da iniciativa parlamentar

2.1. O exercício da iniciativa parlamentar, segundo entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal, no Tema nº 917, “*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*”. Portanto, a jurisprudência mais recente da Corte Constitucional vem admitindo que o exercício da iniciativa em relação a políticas públicas da competência do município, e com intuito de assegurar o pleno exercício dos direitos fundamentais, não é privativa do Chefe do Poder Executivo, sendo passível, portanto, a iniciativa parlamentar, com exceção de disposições que digam respeito à estrutura e/ou atribuições dos órgãos do Poder Executivo, bem como do regime jurídico dos servidores públicos, o que não se identifica nos termos da proposição em análise.

2.2. No caso em tela, as disposições trazida pelo art. 4º da proposição, as quais atribuem a fiscalização daquelas proibições à Secretaria Municipal de Educação, ao Conselho Municipal de Educação e ao Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência, são passíveis, diante da autoria parlamentar, de representarem invasão de competência privativa do Prefeito e, portanto, ferindo o princípio da independência entre os Poderes, insculpido no art. 2º da Constituição Federal e, especificamente para os Municípios, no art. 10 da Constituição do Estado<sup>1</sup>. Consequentemente, de acordo com o Tema nº 917 do Supremo Tribunal Federal, aplicado a *contrário sensu*, usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo<sup>2</sup>.

---

1 Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, o Executivo, exercido pelo Prefeito.

2 Citamos o Tema nº 917: “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**”.



### 3. Conclusões

Diante do exposto, concluímos pela inviabilidade da tramitação do Projeto de Lei nº 81/2025 na forma apresentada, eis que reprisa conteúdo regulado pelo art. 28, §1º, da Lei Federal 13.146/2015, invadindo a competência da União e extrapolando os limites para o exercício da competência suplementar do Município, nos moldes do art. 30, inciso II, da Constituição Federal. Além disso, sendo de iniciativa parlamentar, em relação as disposições do art. 4º da proposição, invade seara de competência privativa do Prefeito, em simetria ao art. 60, inciso II, alínea “d”, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, e ao art. 61, §1º, inciso II, alínea “e”, da Constituição Federal.

São as considerações.

Documento assinado eletronicamente

**Gabriele Valgoi**  
OAB/RS nº 79.235

Documento assinado eletronicamente

**Armando Moutinho Perin**  
OAB/RS nº 41.960



Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 11.419/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço [www.pauseperin.adv.br/verificador.php](http://www.pauseperin.adv.br/verificador.php) ou via QR Code e digite o número verificador: 310364056571167740

