



PARECER JURÍDICO Nº 197/2023

Referência: Projeto de Lei nº 41/2022-L

Autoria: Vereador Diego Gouveia da Costa

Assunto: Dispõe sobre a obrigatoriedade de monitores no transporte escolar para estudantes diagnosticados com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e quaisquer outras deficiências, que requeiram cuidados e assistência especializada, no âmbito da Estância Turística de São Roque.

Ementa: PROJETO DE LEI. INICIATIVA PARLAMENTAR. OBRIGATORIEDADE DE MONITORES NO TRANSPORTE ESCOLAR. ESTUDANTES DIAGNOSTICADOS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA (TEA) E QUAISQUER OUTRAS DEFICIÊNCIAS QUE REQUEIRAM CUIDADO E ASSISTÊNCIA ESPECIALIZADA. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO. CÓDIGO BRASILEIRO DE TRÂNSITO. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE.

I – RELATÓRIO

Trata-se da análise estritamente jurídica do Projeto de Lei nº 41, de 18 de março de 2022, cujo objeto consta no Assunto em epígrafe. Instruem o pleito: **1.** Exposição de Motivos ao Projeto de Lei nº 41/2022-L e **2.** Minuta do Projeto.

A finalidade precípua do Projeto é implementar políticas públicas de acessibilidade e inclusão da criança com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e das demais crianças e adolescentes com quaisquer tipos de deficiência, que requeiram cuidados e assistência especializada.

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.

II – QUESTÕES GERAIS SOBRE O PROJETO DE LEI

Acerca das questões gerais, este Projeto de Lei de iniciativa parlamentar tem por finalidade criar política pública inclusiva, que garante

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'

segurança, bem-estar e conforto às crianças com autismo ou quaisquer outras deficiências que demandam cuidados de um monitor de transporte escolar, ao dispor:

Art. 1º Torna-se obrigatória a presença de monitores no transporte escolar para estudantes diagnosticados com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e quaisquer outras deficiências que requeiram cuidados e assistência especializada, no âmbito da Estância Turística de São Roque.

Pra tanto, o PL prevê punição quando do descumprimento por terceirizados do transporte escolar, uma vez que os monitores terão a responsabilidade de garantir a segurança e o conforto dos estudantes.

No que tange à redação do art. 3º, *caput*, o Projeto dispõe que “o não cumprimento desta lei acarretará em multa corresponde a 4 (quatro) UFGs, quando se tratar de terceirizados do transporte escolar”, cuja redação do Parágrafo único complementa, “em caso de reincidência, aplicar-se-á a multa 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 Meirelles¹:

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.

Por fim, 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. 252² da Lei Orgânica do Município.

¹ Direito Municipal Brasileiro, Ed. Malheiros, 6ª ed., pág. 364.

² **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 convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e agressão.

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'

E conforme prevê o art. 208 da Constituição Federal, o dever estatal de garantir a educação vai para além do ensino, compreendendo também o transporte escolar. Ou seja, o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de transporte, inclusive.

Neste toar, o Projeto de Lei nº 41/2022-L traz proposições que visam tutelar a dignidade da pessoa humana, princípio fundamental cuja instrumentalidade compete a todos os entes federados.

III – DAS COMPETÊNCIAS MATERIAL E LEGISLATIVA

Passo a analisar a constitucionalidade do Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar que obrigatória a presença de monitores no transporte escolar para estudantes diagnosticados com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e quaisquer outras deficiências que requeiram cuidados e assistência especializada.

A constitucionalidade da proposição legislativa deve ser avaliada à luz de dois aspectos essenciais: **1.** o aspecto formal, que envolve o à iniciativa para elaboração da lei; e **2.** o aspecto material, que se refere à compatibilidade do conteúdo da proposta de lei com o texto constitucional.

Sob o aspecto formal, a matéria abordada no Projeto de Lei nº 41/2022-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. Assim, a Câmara Municipal poderá ter a iniciativa de lei sobre o tema.

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.

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'

Assim, quando o Projeto se limitar 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 vícios³.

No que concerne ao aspecto material, o objeto do Projeto de Lei nº 41/2022-L tutela direitos sociais fundamentais encartados no texto constitucional. A própria Lei Orgânica do Município de São Roque prevê que cabe ao Município, em comum com a União e o Estado, cuidar da saúde e da assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência (art. 9º, II).

Não de outra forma, a LOM impõe acerca do dever do Poder Público de zelar pela observância das Constituições e leis federais, estaduais e municipais⁴, inclusive cabendo ao Município legislar e prover a tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população⁵.

Também não vejo inconstitucionalidade em legislar sobre a matéria, uma vez que, nos termos da repartição constitucional de competências, cabe aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, I e II), desde que não contrarie a norma geral federal.

Nos termos do art. 23, II da Constituição Federal de 1988, é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;”, além de possui o ente local competência legislativa no que diz respeito à proteção e à integração social das pessoas com deficiência, interpretando-se sistematicamente os artigos 24, XIV e 30, I e II da CF.

A proposição não cria cargos, funções ou empregos públicos na administração e não determina o aumento de remuneração, também não

³ STF, Tema nº 917 de Repercussão Geral.

⁴ **Art. 5º** Em relação aos habitantes locais e dentro de suas possibilidades, é dever do Município de São Roque, nos termos da Constituição e desta Lei Orgânica: [...] IV - zelar pela observância das Constituições e leis federais, estaduais e municipais.

⁵ **Art. 8º** Ao Município cabe legislar e prover a tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:
I - suplementar a legislação federal e estadual no que couber;

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'

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)

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. Neste aspecto, no que tange especificamente à redação do art. 1º, esta revela-se razoável e proporcional na medida em que não cria números mínimos de monitores por transporte escolar.

IV – DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL SOBRE O TEMA

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.

Parágrafo único. Em situações de risco, emergência ou estado de calamidade pública, a pessoa com deficiência será considerada vulnerável, devendo o poder público adotar medidas para sua proteção e segurança. Sem grifo no original.

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'

Já a Lei nº 12.764/2012 foi responsável por instituir a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, oportunidade em que prevê como diretriz básica, inclusive, a intersetorialidade no desenvolvimento das ações e das políticas e no atendimento à pessoa com transtorno do espectro autista, a saber:

Art. 2º São diretrizes da Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista:

I - a intersetorialidade no desenvolvimento das ações e das políticas e no atendimento à pessoa com transtorno do espectro autista;

II - a participação da comunidade na formulação de políticas públicas voltadas para as pessoas com transtorno do espectro autista e o controle social da sua implantação, acompanhamento e avaliação;

[...]

Art. 3º São direitos da pessoa com transtorno do espectro autista:

I - a vida digna, a integridade física e moral, o livre desenvolvimento da personalidade, a segurança e o lazer;

[...]

Parágrafo único. Em casos de comprovada necessidade, a pessoa com transtorno do espectro autista incluída nas classes comuns de ensino regular, nos termos do inciso IV do art. 2º, terá direito a acompanhante especializado.

[...]

Art. 4º A pessoa com transtorno do espectro autista não será submetida a tratamento desumano ou degradante, não será privada de sua liberdade ou do convívio familiar nem sofrerá discriminação por motivo da deficiência.

Parágrafo único. Nos casos de necessidade de internação médica em unidades especializadas, observar-se-á o que dispõe o art. 4º da Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001.

No mais, a Lei nº 9.394/1996, no bojo do seu art. 4º, III e VIII e art. 12, V, igualmente prevê o direito à educação especializada gratuita aos educandos com deficiência e transtornos globais do desenvolvimento. O art. 11, VI da referida Lei de Diretrizes e Bases da Educação antecipa a competência dos Municípios para a prestação do transporte escolar aos alunos da rede municipal, serviço que deverá atender os requisitos de segurança previstos no Código de Trânsito Brasileiro.

Sobre o art. 139 do Código de Trânsito Brasileiro, cabe ao ente municipal aplicar as exigências previstas em seus regulamentos, para o transporte de escolares. Ora, cabe ao Município de São Roque prestar adequadamente o serviço de transporte escolar aos alunos da rede municipal, observando suas condições especiais e a necessidade deste recurso (transporte público).

Também não é demais lembrar que o Estatuto da Criança e do Adolescente determina em seu art. 4º o dever do Poder Público de assegurar com absoluta prioridade a efetivação de seus direitos fundamentais. Assim sendo, impõe-se

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'

ao Estado efetivar o direito à educação inclusiva, no caso concreto, mediante a imediata contratação de monitor para acompanhamento dos alunos portadores de Transtorno do Espectro Autista e outras deficiências, por monitores no transporte escolar.

Por fim, e não menos importante, a Resolução SE nº 27, de 09 de maio de 2011, que disciplina a concessão de transporte escolar para assegurar aos alunos o acesso às escolas públicas estaduais do Estado de São Paulo, determina que “o transporte escolar, com presença de monitor, será fornecido ao aluno com necessidades educacionais especiais, que não apresente desenvolvidas condições de mobilidade, locomoção e autonomia no trajeto casa/escola/casa” (art. 4º).

Verifica-se que os fins perseguidos pelo Projeto de Lei nº 41/2022-L revelam-se legítimos. O Projeto de Lei nº 41/2022 significa apenas a positivação, em norma local, de obrigações e deveres já previstos em normas federais, constitucionais e infraconstitucionais, relativas à promoção dos direitos das pessoas com deficiência.

V – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, **opino favoravelmente à propositura**, cujo Projeto de Lei 41/2022-L deverá ser encaminhado, sucessivamente, para as Comissões Permanentes de “Constituição, Justiça e Redação”, “Educação, Cultura, Lazer, Turismo e Meio Ambiente” e “Saúde e Assistência Social” para fins de emissão de Parecer. 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, 07 de agosto de 2023.

Mara Augusta Ferreira Cruz Galvão

Procuradora Jurídica

OAB/SP nº 353.034

Matrícula nº 415