



Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

PARECER JURÍDICO nº09/2026

Projeto de Lei Executivo nº 001/2026

EMENTA:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI MUNICIPAL. PRIORIDADE DE MATRÍCULA E REMATRÍCULA PARA FILHOS DE MÃES ATÍPICAS NA REDE PÚBLICA DE ENSINO. ANÁLISE DE CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE E COMPATIBILIDADE COM A LEGISLAÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. DIREITO À EDUCAÇÃO E INCLUSÃO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. RECOMENDAÇÕES PARA AJUSTES E APERFEIÇOAMENTO LEGISLATIVO.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Legislativo de número 001/2026, de iniciativa do Vereador Júlio César Vieira, que tem por escopo instituir prioridade de matrícula e rematrícula para filhos de mães atípicas na rede pública municipal de ensino do Município de Muniz Freire/ES, além de "dar outras providências".

O projeto foi protocolado em 02 de fevereiro de 2026, e após trâmite inicial, incluindo leitura em Plenário e publicidade, foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJ), que, por sua vez, o remeteu à Assessoria Jurídica para apreciação da legalidade.

Conforme a ementa do Projeto de Lei, o objetivo é a garantia de prioridade para crianças e adolescentes com deficiência, Transtorno do Espectro Autista (TEA), ou com síndromes, transtornos ou condições que demandem acompanhamento contínuo de saúde e apoio permanente, cujas responsáveis legais sejam "mães atípicas", conceito definido pelo próprio projeto como aquelas que "exercem cuidados contínuos e permanentes em razão da condição de saúde do filho" (*PROCESSO - 1_2026 Projeto de Lei Legislativo - 1_2026 - prioridade de matricula e maes atipicas.fls. 3, Art. 1º, inciso III*).



Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

A justificação do Projeto de Lei invoca a Constituição Federal (Arts. 6º, 23, II, 30, I e II, 205 e 208), a Lei Brasileira de Inclusão (Lei 13.146/2015), a Lei do Autismo (Lei 12.764/2012) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Lei 8.069/1990) como base legal.

A proposição declara que não invade a competência do Executivo, por não criar cargos ou secretarias, nem impor gastos específicos, mas sim estabelecer uma "diretriz de prioridade social dentro da política educacional". O interesse público é apontado na sobrecarga de mães atípicas, sendo a proximidade escolar e a garantia de vaga facilitadores do cuidado e protetores do direito da criança.

II. DA ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº 001/2026

2.1. Do Objeto e Fundamentação

O cerne do Projeto de Lei é conferir prioridade na matrícula e rematrícula na rede pública municipal de ensino a um grupo específico de crianças e adolescentes. A particularidade reside na vinculação dessa prioridade à condição de "mãe atípica", que se define pelo exercício de cuidados contínuos e permanentes do filho em razão de sua condição de saúde.

A fundamentação apresentada na justificação é robusta em termos de referências à legislação superior, evidenciando a preocupação com a inclusão e a garantia do direito à educação de crianças com necessidades especiais, bem como o reconhecimento da complexidade que envolve a maternidade de crianças nessas condições.

2.2. Da Competência Legislativa Municipal

A justificação do Projeto de Lei acerta ao invocar o Art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal, que confere aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

O direito à educação, em especial à educação inclusiva, é de interesse predominantemente local, uma vez que a execução dos serviços de ensino fundamental e pré-escolar compete primariamente aos Municípios (CF, Art. 211, § 2º). A prioridade de matrícula e rematrícula, com foco na proximidade da residência e na manutenção da vaga, atende diretamente a interesses locais e à organização do sistema municipal de ensino.



Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

Ademais, a legislação federal, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei 9.394/96), o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146/2015) e a Lei do Autismo (Lei 12.764/2012), estabelece diretrizes gerais e normas de caráter nacional sobre o direito à educação e à inclusão. Ao instituir prioridades específicas, o Município de Muniz Freire estará, de fato, suplementando essa legislação, detalhando sua aplicação em âmbito local para atender às peculiaridades de sua comunidade. Não há, a princípio, invasão de competência legislativa.

2.3. Da Constitucionalidade e Legalidade

2.3.1. Direitos Fundamentais e Sociais

O projeto se alinha perfeitamente aos princípios e normas constitucionais que versam sobre os direitos fundamentais e sociais. A educação é um direito social (CF, Art. 6º), um direito de todos e dever do Estado e da família (CF, Art. 205), com o objetivo de pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. O Art. 208 da CF, por sua vez, assegura o dever do Estado com a educação, garantindo o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino.

A prioridade de matrícula para crianças e adolescentes com deficiência ou condições específicas, portanto, não apenas é constitucional, mas constitui uma medida concreta para efetivar os direitos estabelecidos na Carta Magna. O Art. 23, inciso II, da CF, que trata da competência comum para cuidar da saúde e assistência às pessoas com deficiência, também ampara a iniciativa.

2.3.2. Lei Brasileira de Inclusão (Estatuto da Pessoa com Deficiência - Lei 13.146/2015)

A Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI) é um marco legal que estabelece, em seu Art. 28, que incumbe ao poder público assegurar, criar, desenvolver, implementar, incentivar, acompanhar e avaliar uma série de medidas para o acesso, permanência, participação e aprendizagem da pessoa com deficiência na escola. A prioridade de matrícula, a garantia de vaga em escola próxima à residência e a permanência na unidade já frequentada são mecanismos que reforçam os direitos previstos na LBI, promovendo a acessibilidade e a inclusão. O PL está em plena consonância com a Lei 13.146/2015.



Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

2.3.3. Lei do Autismo (Lei 12.764/2012)

Esta lei institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista. O Art. 3º, inciso IV, da referida lei, assegura à pessoa com TEA o direito à educação e ao ensino profissionalizante, com prioridade no atendimento. Ao incluir explicitamente o TEA no Art. 1º, inciso II, o Projeto de Lei municipal reforça e especifica a aplicação dessa proteção em nível local, em total harmonia com a legislação federal.

2.3.4. Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990)

O ECA, em seu Art. 53, assegura à criança e ao adolescente o direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho. O § 1º deste artigo garante o acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência. O Projeto de Lei municipal, ao estabelecer a "preferência de vaga em unidade escolar próxima à residência da família" (*PROCESSO - 1_2026 Projeto de Lei Legislativo - 1_2026 - prioridade de matricula e maes atipicas. fls. 3, Art. 2º, inciso I*), concretiza esse preceito fundamental do ECA para o público-alvo da lei.

2.3.5. Conceito de "Mães Atípicas"

A definição de "mães atípicas" como aquelas que "exercem cuidados contínuos e permanentes em razão da condição de saúde do filho" (*PROCESSO - 1_2026 Projeto de Lei Legislativo - 1_2026 - prioridade de matricula e maes atipicas. fls. 3, Art. 1º, inciso III*) é inovadora no âmbito legislativo e busca dar visibilidade e apoio a uma realidade social complexa. Embora a Constituição e as leis federais não usem essa terminologia específica, a medida se justifica no princípio da dignidade da pessoa humana e na necessidade de proteção à família, em especial aos cuidadores.

No entanto, **a terminologia e sua aplicação exigem cautela**. O termo "atípicas" pode, em algumas interpretações, **ser percebido como estigmatizante**, embora o projeto claramente o empregue com o intuito de reconhecimento e valorização do papel dessas mães. A intenção é louvável, ao reconhecer a sobrecarga emocional e física, bem como as barreiras que essas mães enfrentam para conciliar a vida familiar e profissional.



Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

A comprovação da condição da criança/adolescente e da responsabilidade legal da mãe, conforme Art. 3º, mitiga o risco de interpretações subjetivas e garante a aplicação criteriosa da lei. Contudo, a definição de "cuidados contínuos e permanentes" pode ser um ponto de debate na regulamentação, necessitando de clareza para evitar arbitrariedades.

2.3.6. Não Invasão da Competência do Executivo

A justificação do projeto afirma que a proposição não invade a competência do Executivo por não criar cargos, secretarias ou impor gastos específicos, apenas estabelecendo uma diretriz. Essa afirmação é crucial para a constitucionalidade formal do projeto. De fato, o Projeto de Lei, em sua redação, não cria novas estruturas administrativas nem despesas diretas imediatas que dependam da iniciativa do Poder Executivo, como previsto no Art. 5º (*PROCESSO - 1_2026 Projeto de Lei Legislativo - 1_2026 - prioridade de matrícula e maes atípicas, fls. 4*).

Contudo, é fundamental reconhecer que a implementação de qualquer diretriz ou prioridade social dentro da política educacional pode gerar impactos orçamentários indiretos, especialmente no que tange à necessidade de adaptação das unidades escolares (Art. 4º, I), ao planejamento educacional (Art. 4º, II) e aos critérios técnicos da Secretaria Municipal de Educação (Art. 4º, III).

2.3.7. Impacto Orçamentário e Financeiro

O Art. 5º do Projeto de Lei estabelece que "As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, não implicando criação de novas estruturas administrativas" (*PROCESSO - 1_2026 Projeto de Lei Legislativo - 1_2026 - prioridade de matrícula e maes atípicas. fls. 4*). Essa redação é uma forma de garantir a compatibilidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e as normas de iniciativa legislativa.

No entanto, é prudente que, durante a fase de regulamentação pelo Poder Executivo (Art. 6º), seja realizado um estudo de impacto orçamentário e financeiro mais aprofundado, considerando a possibilidade de aumento da demanda por vagas em escolas específicas, necessidade de adaptação de infraestrutura, contratação de profissionais de apoio (intérpretes de Libras, cuidadores, mediadores), aquisição de materiais pedagógicos especializados, entre outros. Embora a lei não *crie* essas despesas, a prioridade pode *redirecionar* ou *intensificar* a demanda por recursos já previstos, exigindo um planejamento cuidadoso por parte do Executivo.



Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

III. DA PESQUISA DE LEIS SEMELHANTES E JURISPRUDÊNCIA RELEVANTE

3.1. Legislação Comparada (Federal e Estadual)

A busca por leis semelhantes revela um crescente movimento legislativo, tanto em âmbito federal quanto estadual, para fortalecer os direitos das pessoas com deficiência e seus cuidadores, especialmente no contexto educacional.

- **Lei Federal:** Além das já citadas LBI (Lei 13.146/2015), Lei do Autismo (Lei 12.764/2012) e ECA (Lei 8.069/1990), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96) já prevê a modalidade de educação especial, que deve ser oferecida preferencialmente na rede regular de ensino (Art. 58). As recentes alterações na LDB, em 2023, reforçaram a necessidade de atendimento às especificidades de crianças e adolescentes com deficiência, TEA e altas habilidades ou superdotação.
- **Legislação Estadual/Municipal:** Diversos estados e municípios brasileiros têm aprovado leis que visam a inclusão e o apoio a pessoas com deficiência. Muitos estabelecem políticas de transporte escolar adaptado, criação de centros de atendimento especializado e, em alguns casos, prioridade de matrícula para pessoas com deficiência, buscando facilitar o acesso à educação e reduzir a carga sobre as famílias. Embora a terminologia "mães atípicas" seja específica deste PL, o conceito de priorização em função da condição de saúde da criança e do papel do cuidador está em consonância com a tendência legislativa de proteção integral. Por exemplo, em outros municípios, já existem leis que garantem a matrícula do irmão em escola próxima ao aluno com deficiência, visando unificar o atendimento familiar e evitar a fragmentação do cuidado.

3.2. Jurisprudência dos Tribunais Superiores

Os Tribunais Superiores, notadamente o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ), têm consolidado o entendimento de que o direito à educação inclusiva é um direito fundamental, inalienável e que o Estado tem o dever de garantir o acesso e a permanência de pessoas com deficiência na rede regular de ensino.



Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

- **Direito à Educação Inclusiva:** O STF tem reiteradamente afirmado que o acesso à educação inclusiva não é uma faculdade, mas um dever do Estado, decorrente dos Arts. 205 e 208 da CF, bem como da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto 6.949/2009), que possui status constitucional ou supralegal. Decisões do STJ têm reforçado a responsabilidade solidária dos entes federativos na oferta do ensino, inclusive com atendimento especializado.
- **Competência Municipal:** A jurisprudência também tem reconhecido a competência dos municípios para legislar sobre educação, desde que o façam dentro do interesse local e de forma suplementar às normas gerais da União e dos Estados. Projetos de lei que buscam detalhar ou aperfeiçoar o acesso à educação inclusiva, sem contrariar as diretrizes gerais, têm encontrado respaldo. A intervenção legislativa municipal, como no presente caso, é vista como um instrumento válido para adaptar as políticas educacionais às realidades locais, desde que respeitados os limites da razoabilidade e proporcionalidade.
- **Princípio da Isonomia e Discriminação:** É importante que a aplicação de "prioridades" não resulte em violação do princípio da isonomia ou em discriminação. No entanto, o STF e o STJ admitem a "discriminação positiva" ou "ação afirmativa" para grupos vulneráveis, como as pessoas com deficiência, visando a concretização da igualdade material. A prioridade de matrícula para filhos de mães atípicas, em tese, enquadra-se nesse conceito, pois busca mitigar desvantagens sociais e garantir a efetividade de um direito fundamental.

IV. DOS POTENCIAIS DESAFIOS JURÍDICOS E CONTROVÉRSIAS

Apesar da sólida fundamentação e da consonância com o arcabouço jurídico vigente, o Projeto de Lei pode suscitar alguns desafios e controvérsias na sua implementação:

1. **Ambiguidade na Definição de "Mães Atípicas" e "Cuidados Contínuos e Permanentes":** Embora o Art. 1º, inciso III, e Art. 3º busquem clareza, a ausência de parâmetros objetivos para definir "cuidados contínuos e permanentes" pode gerar divergências na aplicação. O que seria considerado contínuo e permanente? Quais seriam os critérios para atestar essa condição? A regulamentação futura (Art. 6º) terá um papel crucial em estabelecer diretrizes claras, talvez



Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

por meio de equipe multiprofissional para avaliação da real necessidade, evitando subjetividade e garantindo a justiça na aplicação.

2. **Harmonização com a Rede de Ensino Existente:** O Art. 4º prevê que a aplicação da lei observará a capacidade física das unidades escolares, o planejamento educacional do Município e os critérios técnicos da Secretaria Municipal de Educação. Isso é fundamental, mas pode gerar um dilema entre a garantia da prioridade e a limitação da infraestrutura. A "análise individualizada da necessidade da criança, respeitada a disponibilidade da rede municipal" (Art. 2º, III) pode, se mal interpretada, esvaziar o sentido da prioridade, transformando-a em uma mera expectativa de direito, e não em um direito subjetivo garantido. É essencial que a "disponibilidade da rede" seja sempre interpretada à luz do princípio do máximo aproveitamento e da proteção integral da criança.
3. **Potenciais Conflitos com Outras Prioridades:** Embora o projeto seja direcionado a um grupo específico e com razões claras, a criação de novas prioridades pode, em casos de vagas limitadas, gerar conflitos com outras categorias que também buscam acesso prioritário (por exemplo, famílias em situação de vulnerabilidade social, programas sociais específicos). O Poder Executivo, ao regulamentar e planejar, deverá considerar todas as prioridades estabelecidas em lei para garantir uma distribuição equitativa e justa.
4. **Comprovação da Condição:** A exigência de laudo médico ou relatório multiprofissional (Art. 3º, I) para atestar a condição da criança é um ponto positivo, pois confere segurança jurídica e objetividade. Contudo, é vital que o Município garanta acesso facilitado a esses laudos e relatórios para famílias de baixa renda, seja por meio da rede pública de saúde, seja por convênios, para que a exigência documental não se torne uma barreira ao acesso ao direito.
5. **Garantia de Apoio Pedagógico:** A prioridade de matrícula é o primeiro passo. A verdadeira inclusão, conforme a LBI, exige também a garantia de apoio pedagógico adequado, adaptações curriculares, formação de professores e disponibilidade de profissionais de apoio. Embora o projeto não detalhe essas questões, a regulamentação e o planejamento da Secretaria de Educação deverão contemplá-las, para que a matrícula prioritária se traduza em uma experiência educacional de qualidade e efetivamente inclusiva.



Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

5.1. Viabilidade do Projeto

O Projeto de Lei Legislativo Nº 001/2026 é, em sua essência, **constitucional e legalmente viável**. Representa um avanço significativo na política de educação inclusiva do Município de Muniz Freire, ao reconhecer e buscar mitigar as dificuldades enfrentadas pelas famílias de crianças com deficiência e necessidades especiais, especialmente as mães que são as principais cuidadoras. A iniciativa está alinhada com os preceitos constitucionais e as leis federais de proteção à pessoa com deficiência e à criança e ao adolescente, exercendo a competência legislativa municipal de forma complementar e de interesse local.

5.2. Sugestões de Ajustes ou Emendas

Para aperfeiçoar o Projeto de Lei e mitigar os potenciais desafios jurídicos e de implementação, sugerimos as seguintes recomendações e possíveis ajustes:

1. Refinamento da Terminologia e Definição de "Mães Atípicas":

- Considerar a inclusão de um parágrafo único no Art. 1º ou um Art. 3º-A para detalhar, ainda que minimamente, o que se entende por "cuidados contínuos e permanentes", talvez remetendo à regulamentação para estabelecimento de critérios objetivos, preferencialmente por equipe multiprofissional.
- Avaliar a possibilidade de utilizar uma terminologia mais descritiva e menos sujeita a interpretações negativas, como "mães/responsáveis legais de crianças com necessidades educacionais especiais que demandam cuidados contínuos e permanentes". Contudo, se a intenção é solidificar o termo "mãe atípica" com um significado positivo de reconhecimento social, a regulamentação deve robustecer essa interpretação.

2. Clareza sobre a "Disponibilidade da Rede Municipal":

- No Art. 2º, inciso III, que trata da "análise individualizada da necessidade da criança, respeitada a disponibilidade da rede municipal", sugere-se incluir um parágrafo que estabeleça que a "disponibilidade" deve ser interpretada de forma ampla, considerando



Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

a capacidade do Município de promover adaptações e buscar soluções para o atendimento prioritário, e não como um fator limitante pré-existente. A prioridade não pode ser esvaziada pela mera alegação de falta de vaga, mas deve impulsionar o poder público a adequar sua capacidade.

3. Mecanismos para Comprovação e Acesso:

- Emendas ao Art. 3º poderiam incluir a previsão de que, na ausência de laudo médico particular, o Município deve assegurar os meios para sua obtenção através do Sistema Único de Saúde (SUS) ou de convênios com entidades especializadas, sem ônus para a família.

4. Estudo de Impacto Orçamentário e Administrativo:

- Embora o Art. 5º afirme que as despesas correrão por dotações próprias, é recomendável que, por ocasião da regulamentação da lei, a Secretaria Municipal de Educação, em conjunto com a Secretaria de Fazenda, apresente um estudo de impacto orçamentário e financeiro detalhado sobre as necessidades de adaptação, formação de pessoal e aquisição de materiais, visando garantir a efetividade da lei e a sustentabilidade das ações.

5. Previsão de Acompanhamento e Avaliação:

- Sugere-se incluir um artigo que preveja a criação de um comitê ou a designação de um órgão específico para acompanhar e avaliar a implementação da lei, bem como propor ajustes e melhorias ao longo do tempo. Isso garantiria a efetividade e a adaptação contínua da política pública.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, o Projeto de Lei Legislativo Nº 001/2026 se mostra em consonância com a ordem jurídica vigente, notadamente a Constituição Federal e as leis de proteção à pessoa com deficiência e à criança e ao adolescente. A iniciativa legislativa municipal, ao instituir a prioridade de matrícula para filhos de "mães atípicas", age dentro de sua competência e contribui para a efetivação de direitos fundamentais, refletindo um avanço social e humanitário.



Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

Recomenda-se **a aprovação do Projeto de Lei**, com a ressalva das sugestões de ajustes e emendas apresentadas, visando aprimorar a clareza de seus termos e garantir uma implementação ainda mais eficaz e equânime, mitigando potenciais controvérsias e desafios. A posterior regulamentação pelo Poder Executivo será de suma importância para operacionalizar os preceitos desta lei, detalhando os procedimentos e critérios necessários para sua plena aplicação.

É o parecer.

Muniz Freire/ES, 23 de fevereiro de 2026.

Atenciosamente,

Dr. Valmir de Matos Justo
Procurador Jurídico da Câmara Municipal

Aquiles de Azevedo
Assessor de Apoio Jurídico
OAB/ES 14.83