



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Processo Administrativo nº: 577/2026

Requerente: Vereadora Etienne Coutinho Musso

Assunto: PLL nº 12/2026 – Dispõe sobre a implantação de Espaços Sensoriais em praças públicas do Município de Aracruz, destinados ao acolhimento, inclusão e bem-estar de pessoas com Transtorno do Espectro Autista TEA.

Parecer nº: 050/2026

EMENTA: Projeto de Lei Legislativo nº 012/2026. Instituição de política pública municipal para implantação de espaços sensoriais em praças públicas destinados a pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA). Inclusão social e acessibilidade. Competência legislativa concorrente e suplementar do Município. Interesse local. Iniciativa parlamentar. Possibilidade, desde que não haja imposição de obrigações administrativas específicas ou criação de despesas sem previsão orçamentária vinculante. Precedentes do STF e STJ. Constitucionalidade com ressalvas.

1. RELATÓRIO.

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Casa de Leis para que a Procuradoria Legislativa se manifeste acerca da constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica redacional do Projeto de Lei nº 012/2026, de autoria da Vereadora Etienne Coutinho Musso, que dispõe sobre a implantação de espaços sensoriais em praças públicas do Município de Aracruz, destinados ao acolhimento, inclusão e bem-estar de pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA).

A proposição institui política pública voltada à acessibilidade e inclusão, estabelece diretrizes para implementação dos referidos espaços, prevê implantação gradual e autoriza parcerias com entidades públicas e privadas.

É o breve relatório.





2. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E A NATUREZA DO PARECER

A Procuradoria é órgão do Legislativo, responsável pela representação judicial e extrajudicial da Câmara Municipal, bem como pela função de assessoramento e consultoria jurídica. A Lei nº 4.676/2023 dispõe que a Procuradoria é "*responsável pelas atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Legislativo*", e sobre os deveres e as responsabilidades dos procuradores legislativos, estabelecendo que é sua atribuição "*emitir parecer nos projetos de lei do Executivo e de iniciativa do Legislativo*", dentre outras.

Especificamente quanto ao processo legislativo, os pareceres elaborados pelos procuradores são facultativos e não vinculantes, visto que os vereadores – através das Comissões e do Plenário – têm soberania para decidir colegiadamente sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito das proposições, sem prejuízo do ulterior controle pelo Poder Judiciário.

Todavia, é imperioso ressaltar que os advogados públicos devem atuar com independência técnica e autonomia funcional, conforme os arts. 18 e art. 31, § 1º e § 2º do Estatuto da OAB. Nessa toada, a Lei nº 3.814/14 garante ao procurador a prerrogativa de "*não ser constrangido de qualquer modo a agir em desconformidade com sua consciência ético-profissional*".

No mesmo sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

(...) O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua. (HC 98.237, Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010)

Assim, no exercício do seu mister, cumpre aos procuradores públicos tão somente a análise da constitucionalidade, legalidade e a técnica legislativa das propostas, evitando-se manifestar-se sobre outras questões de ordem técnica (estranhas à sua especialidade) ou adentrar o mérito legislativo.





3. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO.

A competência legislativa dos municípios está prevista nos incisos I e II do art. 30 da Carta da República, *in verbis*:

Art. 30. COMPETE AOS MUNICÍPIOS:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

A competência para legislar sobre assuntos de interesse local é exclusiva do Município, de forma que qualquer norma federal ou estadual que trate de temas de relevância predominantemente local é inconstitucional.

Por outro lado, no uso da competência suplementar, os municípios podem suprir as lacunas da legislação federal e estadual, regulamentando as respectivas matérias para ajustar a sua execução às peculiaridades locais. Entretanto, não podem contraditar a legislação federal e estadual existente, tampouco extrapolar sua competência para disciplinar apenas assuntos de interesse local.

Não há uma enumeração constitucional, expressa e taxativa, dos chamados assuntos de interesse local, de competência do ente municipal. Deverão eles ser identificados caso a caso, a partir da aplicação do *princípio da predominância do interesse*.

O princípio da predominância do interesse parte da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do Poder Público, ou em âmbito regional, ou em âmbito local.

Logo, se a matéria é de interesse predominantemente geral, a competência é outorgada à União. Aos Estados são reservadas as matérias de interesse predominantemente regional. Cabe aos Municípios a competência sobre as matérias de interesse predominantemente local.

Fixadas essas premissas, passamos a verificar se o Município tem competência para legislar sobre a matéria.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O art. 23, II, da Constituição Federal, consagra a competência comum dos entes federados para cuidar da saúde e da assistência pública, da proteção e garantia das pessoas com deficiência.

Já o art. 24, XIV, da CF, estabelece competência legislativa concorrente sobre proteção e integração social das pessoas com deficiência.

Mais adiante, o art. 227 da Carta da República impõe à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar, com absoluta prioridade, os direitos da criança, do adolescente e da pessoa com deficiência, inclusive mediante programas de integração e amparo.

Nesse contexto, a matéria disciplinada pelo projeto se insere no espaço de atuação legislativa municipal, pois trata da qualificação de bens públicos municipais, da promoção da acessibilidade e da concretização de política pública inclusiva em ambiente urbano local.

Não se está diante de disciplina típica de direito civil, penal, processual, eleitoral, nem de matéria reservada à União ou ao Estado. Ao revés, cuida-se de providência normativo-programática voltada à organização e ao uso social de praças e parques municipais, com inequívoco interesse local.

Logo, o Município tem competência para legislar sobre a matéria.

4. DA INICIATIVA LEGISLATIVA.

Em regra, a iniciativa legislativa é geral, competindo concorrentemente aos vereadores, às comissões, ao Prefeito e ao povo a proposição de normas jurídicas em âmbito municipal (emendas à Lei Orgânica e leis ordinárias). Entretanto, a própria Constituição reserva a iniciativa de determinadas matérias ao chefe do Executivo.

Nesse sentido, dispõe o art. 61, § 1º da CF/88:

Art. 61. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

- administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
 - c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
 - d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
 - e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
 - f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

O referido comando constitucional, que explicita as leis de iniciativa privativa do Presidente da República, é de reprodução obrigatória (no que couber) em âmbito municipal em decorrência do chamado *princípio da simetria*.

O princípio da simetria exige que os Estados e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição, principalmente as relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

Destaque-se que nos termos da CF/88 (art. 63) e da Lei Orgânica (art. 31) é vedado o aumento de despesa nos projetos de iniciativa privativa do chefe do Executivo e nos projetos sobre organização dos serviços administrativos do Legislativo, ressalvado o art. 166, §§ 3º e 4º da CF e no art. 95, §§ 2º e 3º da LOM.

Posto isto, cumpre verificar se a proponente tem competência para dar início ao processo legislativo no presente caso.

No tocante à iniciativa, é preciso distinguir entre a hipótese de reserva de iniciativa do chefe do Executivo e a possibilidade de iniciativa parlamentar.

O art. 61, § 1º, da Constituição Federal reserva à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo determinadas matérias, especialmente as que tratam





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, aumento de remuneração, organização administrativa e regime jurídico de servidores.

Ocorre que o presente projeto não cria cargos, não altera estrutura de secretarias, não dispõe sobre regime jurídico de servidores, nem impõe providência típica de organização interna da Administração em sentido estrito.

O que faz é instituir diretrizes normativas de política pública e estabelecer comando legislativo voltado à promoção de acessibilidade e inclusão em espaços públicos municipais.

Nessa perspectiva, a iniciativa é admissível, não incidindo reserva formal de iniciativa ao Prefeito.

Essa conclusão se reforça com a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no Tema 917 da repercussão geral, segundo a qual não usurpa competência privativa do chefe do Poder Executivo a lei de iniciativa parlamentar que, embora crie despesa para a Administração, não trate da estrutura ou da atribuição de órgãos do Executivo nem do regime jurídico de servidores públicos.

A tese do STF é particularmente relevante porque rompe com antiga leitura restritiva segundo a qual toda proposição parlamentar com repercussão financeira seria, por si só, inconstitucional.

O que a jurisprudência constitucional exige é a preservação da reserva de administração, não a blindagem absoluta da iniciativa legislativa parlamentar em temas de política pública.

O STF tem reconhecido a legitimidade de leis de iniciativa parlamentar que instituem diretrizes e comandos normativos de interesse social, desde que não interfiram na estrutura administrativa nem criem obrigação concreta de gestão interna incompatível com a separação dos Poderes.

Destarte, entendemos que a iniciativa é comum/concorrente.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

A dignidade da pessoa humana, prevista no art. 1º, III, da Constituição Federal, constitui fundamento da República e serve de matriz interpretativa para toda atuação estatal.

O art. 3º, I e IV, da CF/88, por sua vez, estabelece como objetivos da República a construção de sociedade livre, justa e solidária, bem como a promoção do bem de todos, sem preconceitos ou discriminações. Já o art. 5º, caput, assegura igualdade e proteção jurídica universal.

O art. 227 da CF/88, em conjugação com o art. 23, II, e o art. 24, XIV, reforça o dever estatal de proteção e inclusão das pessoas com deficiência.

A Política Nacional da Pessoa com TEA (Lei nº 12.764/2012), qualifica a pessoa com transtorno do espectro autista como pessoa com deficiência.

A Lei nº 13.146/2015, Estatuto da Pessoa com Deficiência, densifica o dever de remoção de barreiras, acessibilidade e inclusão social.

A Lei nº 10.098/00 e o Decreto nº 5.296/04 também conferem suporte normativo à política proposta, especialmente quanto à acessibilidade urbana.

Logo, o projeto é compatível com a ordem constitucional, pois a finalidade é legítima, socialmente relevante e juridicamente adequada.

Todavia, o art. 5º do PLL necessita de aperfeiçoamento material, pois assume forma autorizativa, o que reduz a força vinculante da norma, podendo caracterizar inconstitucionalidade por ausência de imperatividade e comprometer a efetividade da política pública.

Nesse sentido, **sugerimos a edição de emendas parlamentares para modificar os arts. 5º do projeto**, nos seguintes termos:

Art. 5º O Poder Executivo promoverá a articulação institucional com instituições de ensino superior, associações de apoio ao TEA, organizações da sociedade civil, órgãos públicos e empresas privadas, visando à elaboração de projetos técnicos, à manutenção dos espaços e à capacitação dos agentes envolvidos.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Posto isto, opinamos pela **constitucionalidade/legalidade** do projeto, **observada a necessidade da edição de emenda parlamentar para alterar o arts. 5º da proposição**, nos termos da fundamentação supra.

6. DO PROCEDIMENTO DE DELIBERAÇÃO.

Por se tratar de projeto de lei ordinária, deve ser observado o quórum de **maioria simples** para aprovação, ou seja, maioria dos votos, desde que presente a maioria absoluta dos vereadores.

7. DA TÉCNICA LEGISLATIVA.

A Constituição Federal estabeleceu, no Parágrafo Único do art. 59, a necessidade da edição de lei complementar sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das leis.

A LC nº 95/98 atendeu essa determinação de estabelecer diretrizes para a organização do ordenamento jurídico. Compulsando os autos, observo que o projeto de lei em epígrafe está em consonância com a referida lei federal.

8. CONCLUSÃO.

Diante do exposto, nos termos da fundamentação supra, entendemos que o Projeto de Lei nº 012/2026, de autoria do Poder Legislativo, está parcialmente em consonância com o ordenamento jurídico.

Logo, opinamos pela **constitucionalidade/legalidade** da proposta, **observada a recomendação da edição de emenda parlamentar para modificar o art. 5º do PLL**, nos termos da fundamentação (Item 5).

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 25 de março de 2026.

ALINE M. GRATZ

Procuradora-Geral – Mat. 900288
OAB/ES 10.951

MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO

Procurador – Mat. 015237
OAB/ES 14.760



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 340038003100320037003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Aline Maria gratz** em 25/03/2026 12:51

Checksum: **ED10C06ABFE6941C72BF17FB34D691321477003ACF11F74C297F3FB6CD8B463C**

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em 25/03/2026 17:25

Checksum: **060C144C34EFEDC9E39C96698107E468C75758F53C9B41D6B496CD33A02BD455**

