



PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 2920/2025

Requerente: Vereador Gustavo Rossoni

Assunto: PLL nº 052/2025

Parecer nº: 183/2025

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. DIREITO DO PORTADOR DE TEA CONSUMIR OS PRÓPRIOS ALIMENTOS NOS ESTABELECIMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS DE ARACRUZ. CONSTITUCIONALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Casa de Leis para que esta Procuradoria Legislativa se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 052/2025, de autoria do vereador Gustavo Rossoni, que assegura às pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA) o direito de ingressar e permanecer em ambiente público ou privado de acesso coletivo portando e consumindo seus próprios alimentos

É o que importa relatar.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

2. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E A NATUREZA DO PARECER

A Lei Municipal nº 3.814/14, ao dispor sobre deveres e responsabilidades dos procuradores legislativos (art. 5º, § 2º, do art. 9º e do Anexo X), estabelece que é atribuição destes advogados públicos “emitir parecer nos projetos de lei do Executivo e de iniciativa do Legislativo”, dentre outras.

No processo legislativo, os pareceres elaborados pelos procuradores são facultativos e não vinculantes, posto que os parlamentares – através das Comissões Temáticas e do Plenário – têm soberania para decidir sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito (oportunidade e conveniência) das proposições legislativas, sem prejuízo do ulterior controle pelo Judiciário.

A Procuradoria é órgão auxiliar do Poder Legislativo, responsável pela representação judicial e extrajudicial da Câmara Municipal de Aracruz, bem como pela função de assessoramento e consultoria jurídica.

Todavia, é imperioso ressaltar que os advogados públicos devem atuar com independência técnica e autonomia funcional, conforme dispõe o art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, § 1º e § 2º, e art. 32 do Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906/94). Nesse 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, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010]

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.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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

O art. 30, I, da Constituição, confere aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local. O Supremo Tribunal Federal (STF) tem interpretado o conceito de "interesse local" de forma a abranger a regulação do funcionamento de estabelecimentos comerciais, com vistas a garantir o bem-estar da população e a ordem urbana.

A norma proposta, ao regular uma condição específica de acesso e permanência em estabelecimentos situados no território municipal, enquadra-se nesta competência.

Adicionalmente, o inciso II do art. 30, da CF/88 atribui aos Municípios a competência para *"suplementar a legislação federal e a estadual no que couber"*.

O PL nº 052/2025 exerce essa função, ao detalhar e dar aplicabilidade, na esfera local, a direitos já consagrados em normas federais de caráter geral.

A Lei Federal nº 12.764/2012, assegura à pessoa com TEA atenção integral às suas necessidades de saúde, incluindo expressamente "a nutrição adequada e a terapia nutricional". Permitir que a pessoa com TEA consuma seus próprios alimentos é uma forma de garantir a efetividade desse direito.

O Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) veda a discriminação, que se configura, entre outras formas, pela "recusa de adaptações razoáveis" (art. 4º, § 1º).

A permissão para o consumo de um alimento específico, em razão de uma condição de saúde, pode ser entendida como adaptação razoável e necessária para garantir a fruição de espaços e serviços em igualdade de condições.

O projeto cuida da proteção à saúde e dos direitos das pessoas com deficiência, temas que são objeto de competência legislativa concorrente entre a União, os Estados e o DF (art. 24, XIV, CF/88) e de competência material comum entre todos os entes federativos (art. 23, II, CF/88).





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O STF tem decidido que, em matéria de competência concorrente, inexistindo norma geral federal ou estadual em sentido contrário, o Município pode legislar para atender às suas peculiaridades e suplementar a legislação existente. *In casu*, a proposta não apenas contraria, mas efetiva a proteção já delineada em âmbito federal.

Logo, o Município é competente 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, e 165 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 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.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Os referidos comandos constitucionais, que explicitam as leis de iniciativa privativa do Presidente da República, são 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 Constituição Federal (art. 63) e da Lei Orgânica Municipal (art. 31) é vedado o aumento de despesa nos projetos de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo e nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara Municipal, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º da CF e no art. 95, § 2º e 30 da LOM.

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

O PL em análise não versa sobre nenhuma das matérias de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo. A proposição não cria cargos, não altera o regime jurídico de servidores, nem dispõe sobre a organização ou atribuições de órgãos da administração pública municipal. As obrigações por ela criadas são dirigidas aos estabelecimentos privados e públicos de acesso coletivo, e não à estrutura administrativa da Prefeitura.

O art. 4º do projeto, ao tratar das penalidades, remete à legislação municipal já existente. A remissão evita a criação de novas atribuições ou estruturas de fiscalização que poderiam caracterizar uma interferência na organização administrativa do Executivo.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Assim, a fiscalização e a aplicação de sanções, serão promovidas por meio dos órgãos e procedimentos em funcionamento, como PROCON ou vigilância sanitária, não implicando, assim, em vício de iniciativa.

Posto isto, a matéria é de iniciativa legislativa comum.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

A análise material da proposição exige uma ponderação entre os princípios constitucionais em aparente tensão. De um lado, a livre iniciativa e o direito de propriedade dos estabelecimentos comerciais (art. 1º, IV; art. 5º, XXII; e art. 170 da CF/88). De outro, a dignidade da pessoa humana, a igualdade material, o direito à saúde e a proteção de grupos vulneráveis (art. 1º, III; art. 5º, *caput*; art. 6º; e art. 196 da CF/88).

A jurisprudência do Pretório Excelso é pacífica no sentido de que os princípios da ordem econômica não são absolutos e devem ser harmonizados com os direitos fundamentais. A livre iniciativa não constitui um salvo-conduto para afastar normas de proteção ao consumidor ou a grupos vulneráveis.

Um precedente importante firmou-se no julgamento da ADI nº 2.649, no qual o STF declarou a constitucionalidade da lei que instituiu o passe livre para pessoas com deficiência no transporte interestadual.

Naquela oportunidade, a Corte rechaçou expressamente os argumentos de ofensa à livre iniciativa e ao direito de propriedade, afirmando que a medida era um instrumento de concretização dos fundamentos republicanos da cidadania e da dignidade da pessoa humana.

A lógica do PL em análise é análoga: **impõe-se uma limitação mínima e razoável à liberdade econômica do particular para garantir um direito fundamental a um grupo socialmente vulnerável.**

A proposição pode ser compreendida como instrumento de "acessibilidade alimentar". O conceito de acessibilidade, conforme definido no art. 3º, I, da Lei nº





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

13.146/2015, é amplo e transcende as barreiras físicas, referindo-se à "possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida".

Para uma pessoa com TEA que possui severa seletividade alimentar, a impossibilidade de consumir um alimento seguro e adequado constitui uma barreira que obsta sua participação plena e efetiva na sociedade.

A permissão para que porte e consuma seu próprio alimento configura-se, assim, uma "adaptação razoável" indispensável para lhe garantir a acessibilidade a espaços de convivência social.

Posto isto, opino pela **constitucionalidade** do projeto de lei.

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

O art. 59, Parágrafo Único, da Constituição Federal 1988, estabeleceu a necessidade de edição de lei complementar sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das leis.

A Lei Complementar Federal nº 95/1998 estabeleceu as diretrizes para a organização do ordenamento. Compulsando os autos, observo que a proposição está em consonância com o ordenamento jurídico pátrio.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

8. CONCLUSÃO

Diante do exposto, pelos fundamentos jurídicos supracitados, entendo que o Projeto de Lei nº 052/2025, de iniciativa do Poder Legislativo, está em sintonia com o ordenamento jurídico pátrio.

Assim, opino pela **LEGALIDADE/CONSTITUCIONALIDADE** da proposta.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 06 de outubro de 2025.

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 330037003900310033003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em **06/10/2025 15:11**

Checksum: **5DC1086F8AD622703D10AF86BB3E8AA5F5A4B9CDFF1FB9B6060E7A52EAEEB331**



Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 330037003900310033003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.