



PROCURADORIA-GERAL

Processo Administrativo nº: 2006/2023

Requerente: Vereadora Etienne Coutinho Musso

Assunto: Emendas ao PLL nº 069/2023

Parecer nº: 218/2025

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. EMENDAS AO PLL Nº 069/2023. SINAIS SONOROS NAS ESCOLAS. ALUNOS COM TEA. ART. 113 DO ADCT. ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO/FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE SANÁVEL.

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 das Emendas nº 67, 68 e 69 ao Projeto de Lei nº 069/2023, de autoria da Vereadora Etienne Coutinho Musso, que dispõe sobre a substituição de sirenes e sinais sonoros nos estabelecimentos de ensino públicos e privados que tenham matriculados alunos com Transtorno do Espectro Autista.

É o breve relatório.





2. DA FUNDAMENTAÇÃO

A matéria reveste-se de complexidade processual, haja vista a existência nos autos do Parecer nº 183/2023, exarado sobre o texto original da proposição.

O referido parecer concluiu pela inconstitucionalidade do projeto, lastreando-se em dois vícios:

1. **Vício Formal de Iniciativa:** por considerar que a matéria versaria sobre a organização e funcionamento da administração pública, invadindo, assim, a esfera de competência privativa do chefe do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo, em afronta ao art. 61, § 1º, da Constituição e às disposições da Lei Orgânica;
2. **Vício de Juridicidade:** apontou-se que o texto original era "meramente autorizativo", não veiculando uma norma cogente (obrigatória), mas uma mera faculdade. Tal característica esvaziaria a força normativa da lei, tornando-a um ato injurídico por ausência de comando impositivo.

A Proponente apresentou um conjunto de emendas (nº 67, 68 e 69), com o objetivo de sanar os defeitos formais e de juridicidade identificados:

- **Emenda Modificativa nº 67/2025:** altera o art. 2º da Proposição, conferindo-lhe caráter imperativo. A nova redação estabelece que os estabelecimentos "deverão se adequar" no prazo de 60 dias. A justificativa da emenda afirma que visa "sanar o vício de inconstitucionalidade" e conferir "caráter cogente" à norma, suprimindo a "ausência de comando impositivo".
- **Emenda Supressiva nº 68/2025:** propõe a supressão do parágrafo único do art. 2º do PL. A justificativa indica que, com a modificação impositiva do caput (pela Emenda 67), o parágrafo tornou-se "incompatível e sem aplicabilidade", sendo a remoção uma medida de apuro técnico-legislativo para evitar incoerência normativa.





- **Emenda de Redação nº 69/2025:** corrige um "vício de escrita" no art. 3º, substituindo um ponto e vírgula por uma vírgula, para adequar a redação à fluidez e correção gramatical.

Diante disso, a matéria retornou a esta Procuradoria para análise.

2.1. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO

O art. 30, I, da Constituição Federal, outorga ao Município a competência para "legislar sobre assuntos de interesse local". A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem consagrado uma interpretação robusta desta autonomia, validando normas municipais que regulam o bem-estar da população, como o tempo de espera em filas de banco (Tema nº 272) ou o horário de funcionamento do comércio (Súmula Vinculante nº 38).

A regulação de elementos estruturais de escolas (públicas e privadas) que impactam diretamente a saúde e a inclusão de alunos munícipes é uma manifestação inequívoca de interesse local.

A matéria toca diretamente as competências legislativas concorrentes do art. 24 da CF/88, notadamente os incisos XII (proteção e defesa da saúde) e XIV (proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência).

Embora o art. 24 da CF/88 mencione apenas União, Estados e DF, o Supremo pacificou o entendimento de que os Municípios possuem competência suplementar (art. 30, II, CF) para legislar sobre essas matérias, no limite de seu interesse local e em harmonia com as normas dos demais entes.

A LOM de Aracruz, em seu art. 9º, II, internaliza esse dever como competência comum, ao determinar ao Município "cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia da pessoa portadora de deficiência".

A Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) determina ao poder público "assegurar, criar, desenvolver, implementar [...] sistema educacional inclusivo" (art. 28, I) e garantir a eliminação de barreiras (art. 28, II).





A Lei nº 12.764/2012, que institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com TEA, equipara-os a pessoas com deficiência para todos os efeitos legais.

Ao identificar a sirene como uma barreira sensorial e determinar sua substituição, o Município está suplementando a norma geral federal para atender a uma especificidade local.

Logo, concluo que o Município é competente para legislar sobre a matéria.

2.2. DA INICIATIVA LEGISLATIVA

Este é o ponto nevrálgico da análise. O Parecer nº 183/2023 entendeu que o Projeto, ao impor uma obrigação às escolas (órgãos da administração), invadiu a iniciativa privativa do Prefeito para legislar sobre "organização administrativa".

A reserva de iniciativa, por ser uma exceção ao princípio democrático da iniciativa parlamentar, deve ser interpretada restritivamente.

A CF/88 (art. 61, § 1º) e, por simetria, a LOM de Aracruz (art. 30, Parágrafo Único, II e IV), reservam ao chefe do Executivo matérias como: (a) regime jurídico de servidores; (b) criação de cargos ou aumento de remuneração; e (c) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração.

A interpretação adotada pelo Parecer nº 183/2023, que considera a instalação de equipamentos em escolas como "organização administrativa", encontra-se superada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O *leading case* o Tema nº 917 da Repercussão Geral (ARE 878.911), em que o STF analisou a constitucionalidade de lei, de iniciativa parlamentar, que obrigava a instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais.

O Pretório Excelso firmou a seguinte tese: *"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"*.

O PL nº 69/2025 obriga a instalação de um equipamento (sinal musical) em escolas públicas. Embora crie despesa (como admite a tese), o PL não altera a





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

"estrutura" da Secretaria de Educação (não cria/extingue cargos nem modifica o organograma).

A proposta não altera as "atribuições" de órgãos (a Secretaria de Educação continua com atribuição de gerir as escolas; apenas deverá fazê-lo observando a nova lei). O PL também não modifica o "regime jurídico de servidores" (não mexe em salários, carga horária ou deveres dos professores).

O projeto não trata, portanto, de "organização administrativa" no sentido estrito que a Constituição reserva ao Executivo.

Trata-se da fixação de uma política pública de inclusão e proteção à saúde, matéria de iniciativa comum, concorrente entre o Legislativo e Executivo.

Isto posto, retificamos a manifestação anterior, concluindo que o vício de iniciativa apontado pelo Parecer nº 183/2023 não subsiste.

A iniciativa parlamentar é válida.

2.3. DA JURIDICIDADE - DA ANÁLISE DAS EMENDAS

O segundo vício apontado pelo Parecer nº 183/2023 foi a injuridicidade do texto original, por ser "meramente autorizativo". Uma lei que autoriza o Executivo a fazer algo que já é de sua competência é, de fato, um ato juridicamente nulo por ausência de imperatividade e por violação da separação de poderes.

A Emenda Modificativa nº 67/2025 ataca esse vício ao alterar a redação do art. 1º do Projeto passando a criar uma obrigação legal. Com a modificação, o vício apontado resta sanado.

As Emendas Supressiva nº 68 e de Redação nº 69 cumprem a finalidade de apuro técnico-legislativo, garantindo a coerência (ao suprimir o parágrafo único conflitante) e a clareza (ao corrigir a pontuação do art. 3º), respectivamente.

Portanto, as Emendas são regulares, constitucionais e cumprem o objetivo de sanar os vícios de juridicidade e técnica legislativa do texto original.

2.4. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL





O objeto da proposição – a proteção de alunos com TEA contra estímulos sonoros aversivos no ambiente escolar – é compatível com a Constituição, eis que concretiza seus princípios fundamentais.

A norma promove:

- A dignidade humana (art. 1º, II), ao garantir o bem-estar e a integridade psíquica de um grupo vulnerável no ambiente escolar;
- A isonomia material (art. 5º, caput), tratando os desiguais (alunos com hipersensibilidade sensorial) na medida de sua desigualdade, removendo barreiras que impedem seu pleno acesso à educação em igualdade de condições;
- A proteção integral à criança (art. 227, CF), que impõe ao Estado o dever de colocar os jovens a salvo de toda forma de negligência ou tratamento que cause constrangimento no ambiente educacional; e
- Os objetivos da República (art. 3º, I e IV), como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a promoção do bem de todos, sem discriminação.

Assim, sob o prisma material, a proposição é constitucional e alinhada aos valores do ordenamento jurídico.

2.5. DA EXIGÊNCIA DO ART. 113 DO ADCT - VÍCIO SANÁVEL

Superada as questões envolvendo a competência municipal, a iniciativa legislativa e constitucionalidade material, resta a análise de um requisito formal de índole constitucional e financeiro: o art. 113 do ADCT (EC nº 95/2016).

Eis a redação do citado dispositivo:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O art. 113 do ADCT é uma regra de responsabilidade fiscal aplicável a todos os entes da federação, incluindo os Municípios, e a todas as proposições, independentemente da autoria (seja parlamentar ou executiva).

O PL nº 69/2023 cria despesa obrigatória, pois obriga o Executivo a substituir sirenes e sinais sonoros nos estabelecimentos de ensino público que tenham matriculados alunos com Transtorno do Espectro Autista (TEA).

Compulsando os autos, verifica-se a ausência da estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT.

Embora o Tema nº 917 da Repercussão Geral do STF autorize o vereador a propor o Projeto que cria despesa, o art. 113 do ADCT exige que, ao fazê-lo, seja anexado o estudo de impacto.

A ausência deste documento de instrução obrigatório macula a proposição de vício de inconstitucionalidade formal.

Trata-se, contudo, de um vício sanável.

O mérito da proposta é louvável. A solução que melhor atende ao interesse público não é o arquivamento sumário, mas a correção procedimental.

Assim, recomenda-se que o PL seja baixado em diligência à Autora, para que esta providencie, mediante consulta aos órgãos técnicos do Poder Executivo, a referida estimativa, saneando o vício e permitindo a regular tramitação.

3. CONCLUSÃO

Posto isto, esta Procuradoria, reavaliando o PL nº 069/2025, de iniciativa parlamentar, à luz das Emendas nº 67, 68 e 69, e em cotejo com a Constituição, a Lei Orgânica e a jurisprudência do STF, manifesta-se pela **constitucionalidade material e inconstitucionalidade formal por violação ao art. 113 do ADCT**.

Todavia, trata-se de vício sanável.

Assim, **recomendamos, a baixa da proposição em diligência à Autora, para que esta providencie, se necessário com o auxílio técnico dos órgãos técnicos do Poder Executivo (que detém as informações sobre as escolas**





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

públicas), a estimativa de impacto orçamentário e financeiro, saneando o vício e permitindo, assim, a regular tramitação da matéria.

É o parecer, *s.m.j.*, à superior consideração.

Aracruz/ES, 24 de novembro de 2025.

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 340031003200300038003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Aline Maria gratz** em 24/11/2025 20:16

Checksum: **88CE05E86A27DDB0278FCBB63343D0060705021F9DF9EC1DA7621DB7BB8DE50A**

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em 25/11/2025 09:35

Checksum: **7A1DB14BF156C9891CFDB383E221DCC4450314D1403357403734876783CEA8A5**

