



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Parecer nº 012/2025

Projeto de Lei nº 118/2025, que “Institui o Projeto Toque, Cor e Som, que estabelece a obrigatoriedade da implantação de Espaços Sensoriais nas escolas da rede pública municipal de ensino de Sant’Ana do Livramento, com o objetivo de promover o desenvolvimento sensorial, emocional e cognitivo dos alunos com diagnóstico de Transtorno do Espectro Autista (TEA), e dá outras providências”. Constitucionalidade. Ressalvas com necessidade de estrita observância.

Trata-se de solicitação de parecer formulada pelo Vereador Antonio Zenoir, fls. 06, datada de 28/08/2025, acerca do PL 118/2025, que “Institui o Projeto Toque, Cor e Som, que estabelece a obrigatoriedade da implantação de Espaços Sensoriais nas escolas da rede pública municipal de ensino de Sant’Ana do Livramento, com o objetivo de promover o desenvolvimento sensorial, emocional e cognitivo dos alunos com diagnóstico de Transtorno do Espectro Autista (TEA), e dá outras providências”. Recebida a solicitação de parecer em 03/09/2025. Autuado e rubricado até fls. 06.

O artigo 18 da CF/88, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que “*A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.*” O termo “autonomia política”, sob o ponto de vista jurídico, congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir sua organização, legislação, administração e governo próprios.

A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, é tratada no artigo 30 da Lei Maior, aplicando-se, *in casu*, os incisos I e II, vejamos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

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

Rua Senador Salgado Filho, 528
Santana do Livramento, RS - CEP: 97573-432
Fone: (55) 3241-8600 - Fax: (55) 3241-8600



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

As disposições normativas propostas se inserem na definição de interesse local, porquanto se restringem ao estrito âmbito do Município de Sant'Ana do Livramento e dizem respeito à garantia de condições de segurança e saúde no ambiente escolar suplementando outras legislações, compreendendo-se no art. 227 da CF/88¹, para o que o Município é competente, na forma do art. 23, inciso V, da CF/88². Saliente-se que a proposição em comento tem por objetivo tutelar direitos de portadores de deficiências, de acordo com o que dispõe o art. 23, II da Constituição Federal³.

Saliente-se que não se trata de proposição relativa à educação ou ensino, mas, como acima referido, saúde e segurança.

O Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, que promulgou a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo – norma convencional que, aliás, possui o *status* de emenda constitucional –, prevê, no artigo 4.1, que “*Os Estados Partes se comprometem a assegurar e promover o pleno exercício de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência, sem qualquer tipo de discriminação por causa de sua deficiência*”, comprometendo-se a: “a) Adotar todas as medidas legislativas, administrativas e de qualquer outra natureza, necessárias para a realização dos direitos reconhecidos na presente Convenção”.

No âmbito infraconstitucional, a Lei nº 13.146/2015, que instituiu a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, estabelece, no artigo 2º: “*Considera-se pessoa com deficiência aquele que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas*”.

Em específico no caso do autismo, a Lei Federal nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, estabeleceu diversos direitos, nos seguintes termos:

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

¹ Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, 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 negligéncia, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)

² Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

³ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
Rua Senador Salgado Filho, 528
Santana do Livramento, RS - CEP: 97573-432
Fone: (55) 3241-8600 - Fax: (55) 3241-8600



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

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

II - a proteção contra qualquer forma de abuso e exploração;

III - o acesso a ações e serviços de saúde, com vistas à atenção integral às suas necessidades de saúde, incluindo:

a) o diagnóstico precoce, ainda que não definitivo;

b) o atendimento multiprofissional;

c) a nutrição adequada e a terapia nutricional;

d) os medicamentos;

e) informações que auxiliem no diagnóstico e no tratamento;

IV - o acesso:

a) à educação e ao ensino profissionalizante;

b) à moradia, inclusive à residência protegida;

c) ao mercado de trabalho;

d) à previdência social e à assistência social.

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.

É importante, ainda, ressaltar que é pacífica na jurisprudência pátria a possibilidade de que o Estado (em sentido amplo) seja obrigado, por lei de iniciativa parlamentar, a realizar a instalação de câmeras de monitoramento ou, obviamente, medidas análogas.

Relativamente ao emblemático julgamento do Supremo Tribunal Federal sobre lei municipal instituidora do dever de instalação de câmeras em escolas públicas (ARE 878.911), argumentou o relator, Min. Gilmar Mendes, que “*a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição.*” No mérito do recurso extraordinário, votou pela procedência para reafirmar a jurisprudência do STF no sentido de que “*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 (art. 61, § 1º, II, ‘a’, ‘c’ e ‘e’, da Constituição Federal).*”

Decidiu-se, dessa forma, por reconhecer a constitucionalidade da Lei Municipal nº 5.616/13, do Município do Rio de Janeiro, para tornar obrigatória a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas dependências e cercanias de todas as escolas públicas municipais daquela cidade. O entendimento, firmado em



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

outubro de 2016 pelo STF, responsável pela guarda da Constituição (art. 102, *caput*, da CF/88), ecoa por todos os tribunais brasileiros, sobretudo porque manifestado em recurso constitucional extraordinário, com o reconhecimento da repercussão geral (existência de questão relevante do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassa os interesses subjetivos do processo – artigo 1.035, § 1º, do Código de Processo Civil).

Tanto que, posteriormente ao julgamento da questão no STF, várias foram as ocasiões em que o Poder Judiciário dos Estados-Membros declarou a constitucionalidade de leis com o mesmo objetivo, qual seja, o de instituir a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em estabelecimentos de ensino. Vejam-se os julgados exarados pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE VACARIA. LEI MUNICIPAL Nº 4.508/2019. CÂMERAS DE MONITORAMENTO DE SEGURANÇA NAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO VERIFICADA. DESPESA NÃO PREVISTA EM LEI ORÇAMENTÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL NÃO VERIFICADA. 1. Lei nº 4.508/2019 do Município de Vacaria, de origem parlamentar, que dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas públicas municipais e cercanias. 2. Inexistência de interferência na política educacional do Município ou de invasão na forma de organização, gestão e atribuições da Secretaria de Educação ou de qualquer outro órgão do Executivo Municipal. Não constatada ingerência no regime jurídico dos agentes públicos da municipalidade. Proteção do interesse local atinente à segurança do corpo docente e discente. Preservação do patrimônio público municipal. Inexiste violação da iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Executivo ou da autonomia da Administração Municipal. Vício formal orgânico não verificado. 3. Precedente do STF. Tema 917. “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”. 4. A falta de dotação ou previsão orçamentária tão somente impede a implementação da ação, programa ou projeto previsto na lei, mas não a torna inconstitucional. Precedentes do STF. Inconstitucionalidade material não verificada. 5. Inexistência de afronta aos arts. 8º, *caput*, 10, 60, II, “d”, 82, II, III e VII, 149, e 154, I e II, da CE/89. AÇÃO DIRETA DE*



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.

(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083337097, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 22-05-2020) [grifo nosso]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL Nº 6.704/2019. INSTALAÇÃO DE CÂMERAS DE SEGURANÇA NAS ESCOLAS DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL. PROJETO DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO. VÍCIO FORMAL NÃO CONFIGURADO. POSSIBILIDADE DE CRIAÇÃO DE DESPESAS. PRECEDENTES. - A Lei Municipal nº 6.704/2019, de origem parlamentar, trata da obrigatoriedade de instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas públicas municipais. - Caso em que o diploma municipal não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Municipal, nem trata do regime jurídico de servidores públicos, de modo que inexiste víncio de iniciativa. - Embora a lei municipal crie despesas para a Administração, uma vez que não trata das matérias elencadas no art. 61, §1º, inciso II, alíneas “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal, e, por simetria, previstas no art. 60, inciso II, alíneas “a”, “b” e “d”, da Carta Estadual, não se verifica usurpação da competência reservada ao Chefe do Poder Executivo. Tema de Repercussão Geral nº 917 (ARE nº 878.911/RJ). - Ausência de dotação orçamentária prévia que não é capaz de tornar inconstitucional a norma, apenas impedindo sua aplicação no exercício financeiro em que foi promulgada. Precedentes. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083099556, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 30-04-2020) [grifo nosso]

Prosseguindo, o PL cria gastos que, por sua vez, dependem de recursos. Nesse ponto, há que se registrar que o entendimento do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que a simples falta de previsão da despesa nas leis orçamentárias não resulta, por si só, na inconstitucionalidade da lei que a cria, se for o caso. Nesse caso, haverá, sim, impossibilidade de execução da despesa, mas não inconstitucionalidade da norma (ADI 3599, Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 21/05/2007; ADI 1585, Relator Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/1997; ADI 1428 MC, Relator Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 01/04/1996; ADI 1292 MC, Relator Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgado em 23/08/1995). Ou seja, sem recurso financeiro não haverá efeito prático da proposição, caso aprovada.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Entretanto, a situação que se apresenta possui outros contornos. Em âmbito municipal há a Lei nº 8.270/2024, anexa, que “Determina a substituição dos sinais sonoros nos estabelecimentos de ensino público e privado, a fim de não gerar incômodos sensoriais aos alunos com Transtorno de Espectro Autista (TEA)”, entretanto, menos detalhada em relação ao PL em voga, ainda que sua finalidade seja .

Diante dessa situação, há três possibilidades: 1) com eventual aprovação, sanção e publicação do PL nº 118/2025 haveria a revogação tática da Lei Municipal nº 8.270/2024, no que contrariar; 2) alocação de emenda junto ao PL no sentido de revogar expressamente a Lei Municipal nº 8.270/2024; 3) alteração da Lei Municipal nº 8.270/2024 com a inclusão de dispositivos que constam junto ao PL objeto do presente parecer a fim de torná-lo mais abrangente.

Nas situações hipotéticas acima há que se ter por base o Decreto nº 4.657/1942, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro:

Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

§ 3º Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência.

Cabe ressaltar, ainda, a Lei Complementar nº 95/1998, que “Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona”:

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;

II - a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;

III - o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa. [grifo nosso]

Entretanto, superadas as questões acima delineadas, vislumbra-se a **inconstitucionalidade** dos arts. 4º, 5º e 7º do PL. Nesse ponto, há a necessidade de adequação da proposição.

Os arts. 4º e 5º tratam expressamente de atribuições a servidores de outro Poder e cria a atribuições a órgão municipal (Secretaria Municipal de Educação), respectivamente, o que vai de encontro à Constituição Federal (confrontando ainda o Tema 917 do STF):

Art. 61. [...]

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

II - disponham sobre:

- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;*

Ainda, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 8º. O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na CF/88 e nesta Constituição.

Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

II – disponham sobre:

- d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.*

Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

III – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

VII – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Por fim, o art. 7º, que cria prazo para regulamentação da lei também padece de constitucionalidade⁴, por violação ao princípio da separação dos Poderes, conforme art. 2º da CF/88⁵.

Assim, o parecer, s.m.j., de caráter opinativo⁶⁷, é pela constitucionalidade do PL em voga, com observância às ressalvas expressas devidamente delineadas no decorrer do presente.

Em que pese desnecessário explicitar, registre-se que o presente parecer não exime as Comissões pertinentes das respectivas da análise do PL.

Sant'Ana do Livramento, 8 de setembro de 2025.


Christiano Fagundes da Silva
Procurador Jurídico

⁴ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 1.600/2011 DO ESTADO DO AMAPÁ. PROGRAMA BOLSA ALUGUEL. VÍCIO DE INICIATIVA. INOCORRÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE VINCULAÇÃO DO BENEFÍCIO AO SALÁRIO MÍNIMO NACIONAL. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO DA LEI PELO PODER EXECUTIVO. INVIALIDADE. PARCIAL PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS. 1. A Lei amapaense, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata de estruturação ou atribuição de órgãos, tampouco de regime jurídico de servidores, mas tão somente determina que seja pago o auxílio aluguel, pelo Poder Público, nas situações nela contempladas, em caráter emergencial e assistencial, aplicando-se com exatidão a Tese 917 da Repercussão Geral à norma em exame. 2. A norma impugnada não incide na proibição constitucional de indexação ao salário mínimo, tendo em vista que (i) não é fixado valor, mas limite máximo do benefício; e (ii) inexiste inconstitucionalidade em qualquer vinculação a salários mínimos, mas apenas em relação a reajuste automático de salários de servidores. 3. A Constituição, ao estabelecer as competências de cada um dos Poderes constituídos, atribuiu ao Chefe do Poder Executivo a função de chefe de governo e de direção superior da Administração Pública (CF, art. 84, II), o que significa, ao fim e ao cabo, a definição, por meio de critérios de conveniência e oportunidade, de metas e modos de execução dos objetivos legalmente traçados e em observância às limitações financeiras do Estado. Por esse motivo, a tentativa do Poder Legislativo de impor prazo ao Poder Executivo quanto ao dever regulamentar que lhe é originalmente atribuído pelo texto constitucional sem qualquer restrição temporal, viola o art. 2º da Constituição. 4. Procedência em parte do pedido para declarar a inconstitucionalidade da expressão “no prazo de 90 (noventa) dias”, contida no art. 8º da Lei 1.600, de 28 de dezembro de 2011, do Estado do Amapá. (ADI 4727, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 23-02-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-04-2023 PUBLIC 28-04-2023) [grifo nosso]

⁵ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

⁶ STF. MS 24073.

⁷ O parecerista, como ensina a lição de Celso Antonio Bandeira de Mello, não pratica ato administrativo, ‘sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.’. Prerrogativas da Advocacia Pública. Luiz Henrique Sormani Barbugiani. Editora Fórum. 2016. pág. 109.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO
Secretaria Municipal de Administração

LEI Nº. 8.270,

DE 03 DE MAIO DE 2024.

Determina a substituição dos sinais sonoros nos estabelecimentos de ensino públicos e privados, a fim de não gerar incômodos sensoriais aos alunos com Transtorno do Espectro Autista (TEA).

ANA LUIZA MOURA TAROUCO, PREFEITA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO.

FACO saber, em cumprimento ao disposto no art. 102, Inciso IV, da Lei Orgânica do Município, que a Câmara Municipal aprovou e Eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º. Os estabelecimentos de ensino públicos e privados no município de Santana do Livramento ficam obrigados a substituir os sinais sonoros por sinais musicais adequados aos alunos portadores de Transtorno do Espectro Autista (TEA), para que estes não sejam submetidos a incômodos sensoriais ou risco de pânico.

Art. 2º – A partir da data de sua publicação, os estabelecimentos de ensino terão o prazo de 120 dias para se adequar às determinações desta lei.

Art. 3º – A fiscalização do cumprimento dos dispositivos constantes desta lei e a aplicação da sanção ficarão a cargo dos órgãos competentes da Administração Pública.

Art. 4º – O Poder Executivo expedirá os regulamentos necessários para a fiel execução desta lei.

Art. 3º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.
Sant'Ana do Livramento, 03 de maio de 2024.

ANA LUIZA MOURA TAROUCO
Prefeita Municipal

Registre-se e Publique-se:

MATHEUS BORGES MEDINA
Secretário de Administração