PROCURADORIA LEGISLATIVA

Parecer nº 257/2025

Projeto de Lei n.º 1809/2025

Interessado: Presidente da Câmara Municipal, Cícero Aparecido de Melo.

Assunto: Projeto de Lei n° 1809/2025, que "dispõe sobre a substituição de sirenes por músicas suaves em escolas públicas e privadas e em empresas localizadas no Município de Itapecerica da Serra, visando à inclusão de pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e demais cidadãos sensíveis a ruídos, e dá outras providências".

EMENTA: Direito Constitucional. Processo Legislativo. Projeto de Lei que dispõe sobre a substituição de sirenes por músicas suaves em escolas públicas e privadas e em empresas localizadas no Município de Itapecerica da Serra, visando à inclusão de pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e demais cidadãos sensíveis a ruídos, e dá outras providências. Iniciativa Parlamentar. Análise da juridicidade. Da constitucionalidade. Do recebimento do projeto do Lei.

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 30/09/2025 12:18:56 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código R0AN-0K2E-45A6-111T

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a substituição de sirenes por músicas suaves em escolas públicas e privadas e em empresas localizadas no Município de Itapecerica da Serra, visando à inclusão de pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e demais cidadãos sensíveis a ruídos, e dá outras providências".

Os autos encontram-se instruídos com a justificativa parlamentar e a redação do projeto de lei. Eis a síntese do necessário para prosseguir.

É o relatório, passo a opinar.

2. PRELIMINARMENTE. DA NATUREZA JURÍDICA DO PARECER JURÍDICO

Os pareceres jurídicos são atos resultantes do exercício da função consultiva da Procuradoria, no sentido de alertar para eventuais inconformidades que possam estar presentes. Conforme leciona Hely Lopes Meirelles na obra Direito Administrativo Brasileiro, 41ª ed., Malheiros Editores: São Paulo, 2015, p. 204, "O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva".

Nesse diapasão, a função consultiva desempenhada pela Procuradoria Legislativa não é vinculante, motivo pelo qual é possível, se for o caso, que os agentes políticos formem suas próprias convicções em discordância com as opiniões manifestadas por meio do parecer jurídico.

3. DO PRAZO RAZOÁVEL PARA ELABORAÇÃO DE PARECER JURÍDICO OPINATIVO

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 30/09/2025 12:18:56 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código R0AN-0K2E-45A6-111T

Importante ressaltar que, tendo em vista que esta Procuradoria possui apenas **2 (dois) Procuradores** desempenhando suas funções nesta Câmara Municipal, e, ainda, possuem diversas outras atribuições, além da presente determinada por Vossa Excelência, recomenda-se a viabilidade de encaminhar os projetos, mensagens e suas justificativas, além de procedimentos administrativos, **com antecedência mínima de 15 (quinze) dias, para a sua análise**, tendo em vista que demandam tempo para estudos jurídicos e elaboração, dada a complexidade das proposições.

Como se sabe, não há uma **lei** ou **resolução** regulamentando a Procuradoria-Geral Legislativa, nesta Edilidade, **nem há dispositivo normativo dispondo sobre os prazos para emissão de parecer e/ou opinativos no âmbito desta Procuradoria**.

Dessa forma, enquanto não for regulamentada e/ou disciplinada a Procuradoria-Geral Legislativa, sugere-se a aplicação da **Lei n° 9.784/99** (regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal):

> **Art. 42. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo**.

O Superior Tribunal de Justiça, recentemente, editou Súmula nos seguintes termos:

> **Súmula 633: A Lei n. 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria**.

No mesmo sentido, o Código de Processo Civil dispõe:

> **Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente**.

Reitere-se que, conforme explicado acima, trata-se de praxe jurídica alertando a Administração Pública sobre a necessidade de prazo razoável para elaboração de parecer jurídico.

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 30/09/2025 12:18:56 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código R0AN-0K2E-45A6-111T

4. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

4.1 DO CRIVO CONSTITUCIONAL E DO EXAME PERANTE À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL

Inicialmente é de se notar que a disposição sobre a substituição de sirenes por músicas suaves em escolas públicas e privadas e em empresas localizadas no Município de Itapecerica da Serra, visando à inclusão de pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e demais cidadãos sensíveis a ruídos é, também, assunto de interesse local. Desse modo, patente a competência do Município de Itapecerica da Serra/SP para legislar sobre o tema (art. 30, inciso I, da CRFB), conforme abaixo transcrito:

> **Art. 30. Compete aos Municípios:**
>
> **I - legislar sobre assuntos de interesse local;**
>
> **(...)**

Sobre o conceito de interesse local, trata-se de interesse predominante para o Município frente aos interesses da União e aos interesses dos Estados em relação à determinadas matérias e assuntos. Nesse sentido, a competência atribuída pela Constituição ao Município, deve prevalecer sobre as competências federais e estaduais no que se refere ao poder de legislar sobre certos temas.

O festejado professor Hely Lopes Meirelles (Direito municipal brasileiro. 8. ed., São Paulo: Malheiros, 1996, pág. 643) ao se referir ao interesse local e à competência da Câmara de Vereadores para legislar sobre as matérias que são de sua competência, assim escreveu:

> "Como órgão legislativo que é a Câmara de Vereadores elabora leis com a mesma força impositiva e o mesmo poder normativo das leis federais e estaduais apenas restrita aos assuntos de interesse local e de eficácia limitada ao território do Município. No mais são tão operantes e coativas como qualquer norma legislativa da União ou do Estado-Membro, porque são leis formais e materiais em sentido próprio e autêntico." (grifei)

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 30/09/2025 12:18:56 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código R0AN-0K2E-45A6-111T

Sobre o interesse local que possui o Município para legislar sobre determinados assuntos e matérias, veja-se alguns julgados do Supremo Tribunal Federal:

> "O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da CRFB)." (RE 586.224, Rel. Min. Luiz Fux, j. 5-3-2015, P, DJE de 8-5-2015) (grifei)

> "Definição do tempo máximo de espera de clientes em filas de instituições bancárias. Competência do Município para legislar. Assunto de interesse local. Ratificação da jurisprudência firmada por esta Suprema Corte." (RE 610.221 RG, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 29-4-2010, P, DJE de 20-8-2010) (grifei)

> "Farmácia. Fixação de horário de funcionamento. Assunto de interesse local. A fixação de horário de funcionamento para o comércio dentro da área municipal pode ser feita por lei local, visando ao interesse do consumidor e evitando a dominação do mercado por oligopólio." (RE 189.170, Rel. p/ o ac. Min. Maurício Corrêa, j. 1º-2-2001, P, DJ de 8-8-2003) (grifei)

A competência legislativa dos Municípios decorrente da expressão interesse local possui relevo não somente no aspecto jurisprudencial, como também no ambiente acadêmico e doutrinário. Aliás, o tema está diretamente associado à autonomia dos Municípios.

Dentro dessa perspectiva, e para melhor compreender o sentido e o alcance da expressão interesse local revela-se cristalina e precisa a lição de João Lopes Guimarães (Justitia, São Paulo, 59 (vol.181/184), jan./dez., 1998, págs. 94-118):

> "O Município tem competência para legislar sobre questões de 'interesse local', compreendendo-se por 'interesse local' toda matéria que seja de preponderante relevância para o Município, em relação à União e ao Estado. Pois bem, ocorre que trânsito, na área municipal, é tipicamente matéria de interesse local." (grifei)

O professor Nelson Nery Costa (Direito municipal brasileiro – 6ª ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2014, pág. 95), em sua obra ensina sobre o interesse local:

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 30/09/2025 12:18:56 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código R0AN-0K2E-45A6-111T

> "Os interesses locais são aqueles relacionados ao cotidiano da vida municipal, que dizem respeito diretamente aos problemas de vizinhos, sendo predominante a competência do Município sobre tais matérias. Observe-se que a expressão, apesar de imprecisa e mesmo ambígua, tem a vantagem de permitir uma elasticidade que assegura uma flexibilização doutrinária capaz de permitir a evolução do conceito, de acordo com as necessidades históricas municipais." (grifei)

Portanto, é o Município quem melhor conhece as necessidades e as peculiaridades existentes, sendo este ente político quem possui as condições mais adequadas e eficientes para resolver as demandas locais, melhorando, significativamente a qualidade de vida da população local. Assim, vigora em nosso ordenamento constitucional a incidência do princípio da predominância do interesse local, que determina competir ao Município legislar sobre assunto de interesse local (art. 30, I da CF).

Ressalte-se ainda que, acerca da competência legislativa municipal, é cediço que Carta Magna de 1988 deferiu aos Municípios o poder de legislar sobre a sua autoorganização e sobre assuntos de interesse local, bem como o poder de suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Neste sentido é o que prescreve o artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal de 1988, senão vejamos:

> Art. 30. Compete aos Municípios:
>
> I - legislar sobre assuntos de interesse local;
>
> II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (grifo nosso).

Em relação à matéria de **proteção das pessoas com deficiência**, a CF/88 estabelece a competência concorrente para a União legislar sobre normas gerais (art. 24, § 1º) e para os Estados e o Distrito Federal suplementá-las (art. 24, § 2º). Ocorre que o art. 30, incisos I e II, da CF/88 é claro ao garantir aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para suplementar, no que couber, a legislação federal e a estadual.

Nesses termos, a interpretação adequada das regras constitucionais de distribuição de competências legislativas é a que garante ampla outorga de poderes aos Municípios, que só não podem criar normas que esbarrem na competência privativa do art. 22 da CF, atribuída rigorosamente à União, nada impedindo, por outro lado, que legislem com base no interesse

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 30/09/2025 12:18:56 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código R0AN-0K2E-45A6-111T

local sobre as matérias de competência concorrente, como proteção e integração social das pessoas com deficiência. Tanto é que, caso não se admitisse aos Municípios a competência para legislar sobre matérias versadas no art. 24 da CF, não seria possível a formação dos típicos códigos sanitários ("proteção e defesa da saúde" – art. 24, XII), códigos ambientais ("proteção do meio ambiente" – art. 24, VI), códigos tributários e leis de ordenamento territorial ("direito tributário" e "direito urbanístico" – art. 24, I).

Veja-se que, na jurisprudência, é acolhido o entendimento da competência legislativa "suplementar complementar" dos Municípios para legislarem sobre matérias versadas no art. 24 da CF/88, desde que no sentido de detalhar regras presentes na legislação federal e estadual, conferindo-lhes maior efetividade. Leia-se, também, o entendimento do STF no sentido de que, não havendo vedação expressa à regulamentação de matérias pelos Estados e pelos Municípios, não há como restringir a competência legislativa dos "entes menores":

> **Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (presumption against preemption).** Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (clear statement rule), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor. **Na ausência de norma federal que, de forma nítida (clear statement rule), retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa.** [RE 194.704, rel. p/ o ac. min. Edson Fachin, j. 29-6-2017, P, DJE de 17-11-2017.]

Portanto, consoante fundamentação das decisões acima transcritas, em que pese a matéria de proteção das pessoas com deficiência esteja presente no art. 24 da CF/88 como uma competência legislativa concorrente da União e dos Estados, não há dúvidas de que os Municípios, no estrito interesse local, podem legislar sobre o tema, **atentando para não**

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 30/09/2025 12:18:56 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código R0AN-0K2E-45A6-111T

extrapolar o âmbito local e para não entrar em conflito com normas constitucionais ou infraconstitucionais.

Ato contínuo, o texto constitucional determina a obrigação do Estado, em sentido amplo, de oferecer condições de acessibilidade às pessoas com deficiência, sendo esse o objetivo principal da norma proposta. Nesse sentido, refere o art. 23, inciso II, da CF/88:

> "É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios**: cuidar da saúde e assistência pública, da **proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;**"

Nesse diapasão, o Decreto nº 6.949, de 25/8/2009, que promulgou a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo – **norma que, aliás, possui o status de emenda constitucional** –, prevê, no artigo 4º, 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".

A mesma convenção internacional, que integra o texto constitucional por ter sido aprovada na forma do art. 5º, § 3º, da CF/88, define pessoas com deficiência como "aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas." (artigo 1º).

A Lei nº 13.146/2015, que instituiu a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, define, no art. 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."

Prevê, ainda, o art. 8º do Estatuto, a respeito do direito à acessibilidade:

> Art. 8º **É dever do Estado**, da sociedade e da família assegurar à pessoa com deficiência, com prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à sexualidade, à paternidade e à

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 30/09/2025 12:18:56 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código R0AN-0K2E-45A6-111T

> maternidade, à alimentação, à habitação, à educação, à profissionalização, ao trabalho, à previdência social, à habilitação e à reabilitação, ao transporte, à **acessibilidade**, à cultura, ao desporto, ao turismo, ao lazer, à informação, à comunicação, aos avanços científicos e tecnológicos, à dignidade, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária, entre outros decorrentes da Constituição Federal, da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo e das leis e de outras normas que garantam seu bem-estar pessoal, social e econômico.

Desse modo, a partir da introdução, na Constituição Federal de 1988, de todas as normas previstas na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, o conceito de pessoa com deficiência foi ampliado, abrangendo não só as condições previstas no art. 5º do Decreto nº 5.296/04, como também todo impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial que possa obstruir a participação da pessoa na sociedade em igualdade de condições com os demais.

Em âmbito municipal, a Lei Orgânica estabelece:

> Art. 21 É da competência do Município em comum com a União e o Estado:
>
> (...)
>
> II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiências;

Nesse ínterim, resta patente a constitucionalidade do Projeto de Lei, em análise, sob os aspectos formal e material.

4.2 DO EXAME DA REGULARIDADE FORMAL

Consoante dispõe o art. 180-A, do Regimento Interno da Câmara Legislativa de Itapecerica da Serra (Resolução nº 105/2010), a Presidência desta casa poderá encaminhar a proposição, previamente, à assessoria jurídica da Câmara, para análise de sua regularidade formal em relação aos incisos do art. 180.

Dessa forma, inexistentes quaisquer irregularidades, o projeto de lei deve seguir seu trâmite regimental.

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 30/09/2025 12:18:56 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código R0AN-0K2E-45A6-111T

5. CONCLUSÃO.

Diante do quadro fático e jurídico vislumbrado, inexistentes quaisquer irregularidades, **OPINO** pela constitucionalidade e compatibilidade do **Projeto de Lei n° 1809/2025** com ordenamento jurídico vigente. Ato contínuo, remetam-se os autos às comissões de Justiça e Redação; Saúde, Defesa do Meio Ambiente e Direitos das Mulheres e Obras, Serviços Públicos, Atividades Privadas e Transporte e Educação, Cultura, Desporto e Assistência Social, na forma do Regimento Interno.

É o parecer. Encaminho os autos à autoridade competente, elevada à consideração superior.

Itapecerica da Serra, 30 de setembro de 2025.

ARTHUR CÉSAR ALBUQUERQUE DE SOUSA
PROCURADOR

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 30/09/2025 12:18:56 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código R0AN-0K2E-45A6-111T