



**PARECER JURÍDICO
PROCURADORIA JURÍDICA**

EMENTA: PROJETO DE LEI. INICIATIVA PARLAMENTAR. DIRETRIZES PARA LEVANTAMENTO E SISTEMATIZAÇÃO DE DADOS SOBRE PESSOAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA (TEA). POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE E INCLUSÃO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. SEPARAÇÃO DE PODERES. LIMITES DA INICIATIVA PARLAMENTAR. NATUREZA PROGRAMÁTICA DA NORMA. NECESSIDADE DE AFASTAMENTO DE INGERÊNCIA ADMINISTRATIVA. JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO E SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. DOUTRINA ADMINISTRATIVISTA.

O Projeto de Lei nº 47/2026, de iniciativa do Vereador Airton Cândido da Silva, da Câmara Municipal de Leme/SP, visa estabelecer diretrizes gerais para a elaboração e o aprimoramento de políticas públicas voltadas ao levantamento, sistematização e análise de dados sobre pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA) no município.

Os objetivos declarados (art. 2º) incluem subsidiar a formulação de políticas em saúde, educação e assistência social, bem como promover o conhecimento da realidade local para melhorar os serviços públicos. Para tanto, o projeto sugere que o Poder Executivo (art. 3º) promova estudos, utilize bases de dados existentes e articule-se com outras instituições, observando princípios como a proteção de dados (LGPD) e a dignidade da pessoa humana (art. 4º). A previsão de despesas (art. 6º) é genérica, condicionada à dotação orçamentária própria.

É o breve relato. Opino.

Ab initio, cumpre observar que não compete a Procuradoria Jurídica desta Casa examinar os critérios de conveniência e de oportunidade nos projetos apresentados, a análise está restrita aos aspectos de legalidade e de técnica legislativa de todas as proposições, para efeito de admissibilidade e tramitação.



A questão central para a análise deste parecer é a verificação da constitucionalidade do projeto de lei, considerando que, por ser de iniciativa parlamentar, pode incorrer em vício de iniciativa ao dispor sobre matérias de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

A Constituição Federal, em seu art. 2º, estabelece o princípio da separação dos Poderes, base do Estado Democrático de Direito. Desse princípio decorre a repartição de competências, que reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre a organização e o funcionamento da administração pública.

Essa regra, prevista no art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal, é de observância obrigatória pelos municípios por força do princípio da simetria. Leis de iniciativa parlamentar que criam ou alteram a estrutura da administração, definem atribuições para seus órgãos ou interferem em sua gestão são consideradas inconstitucionais por vício de iniciativa, violando a chamada **reserva de administração**.

A jurisprudência tem se debruçado sobre os limites da iniciativa parlamentar na criação de políticas públicas. O **Supremo Tribunal Federal (STF)**, ao julgar o **Tema 917** de Repercussão Geral, fixou 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 seus servidores."

Apesar de a tese do Tema 917 flexibilizar a criação de despesas, o STF e o **Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP)** mantêm o entendimento de que o Poder Legislativo não pode determinar o *modus operandi* da Administração, ou seja, não pode ditar como o Poder Executivo deve executar suas tarefas.

A análise de casos análogos pelo TJSP revela essa tendência:

- **Inconstitucionalidade de Detalhamento:** Em julgamento sobre lei que criava a "Semana Municipal de Conscientização do Autismo", o TJSP declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos que determinavam ao Executivo a ornamentação de prédios e a realização de eventos específicos, por entender que a



norma invadiu a seara privativa do Executivo ao detalhar os atos de gestão, o que não ocorre no presente caso;

- **Inconstitucionalidade de Atos de Gestão:** Em outro caso, sobre a implementação do sistema de inclusão escolar "ABA", o TJSP considerou a lei inconstitucional por invadir a esfera administrativa ao "dizer qual órgão do Poder Executivo ficará incumbido de realizar parcerias", ofendendo a reserva da Administração, fato este também ausente na proposta em questão; e
- **Constitucionalidade Parcial:** De forma semelhante, ao analisar lei que criava um programa de saúde mental, o TJSP julgou inconstitucional apenas o artigo que **impunha** ao Executivo a celebração de convênios e parcerias, por se tratar de ato de gestão pública, também ausente na proposta elaborada pelo nobre Edil.

O próprio STF já decidiu pela inconstitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar que, a pretexto de criar um programa, estabelecia novas competências para órgãos do Poder Executivo.

A doutrina constitucional corrobora a jurisprudência, diferenciando a competência do Legislativo para fixar diretrizes gerais da competência do Executivo para administrar. Kildare Gonçalves Carvalho, em sua obra, destaca a importância de analisar os limites à iniciativa parlamentar quando se trata de políticas públicas, para que não haja invasão da competência exclusiva do Executivo.

Aplicando-se esse entendimento ao Projeto de Lei nº 47/2026 de Leme/SP:

- **Artigos 1º e 2º (Diretrizes e Objetivos):** Possuem caráter programático e genérico. Ao estabelecerem as diretrizes e os objetivos da política, não parecem, isoladamente, invadir a competência do Executivo.
- **Artigo 3º (Ações do Executivo):** Ao determinar que o Poder Executivo "promoverá estudos", "utilizará bases de dados", "articular-se-á" e "adotará instrumentos de cooperação", o projeto, ainda que com verbos mais brandos, podendo dar entendimento de estar prescrevendo atos de gestão o que no caso concreto caberá tais atos serem regulamentados pelo Executivo.
- **Artigo 6º (Despesas):** A previsão genérica de despesas, por si só, não torna o projeto inconstitucional, conforme o Tema 917 do STF. Contudo, a ausência



CÂMARA MUNICIPAL DE
LEME/SP

de indicação de fonte de custeio pode tornar a lei inexecutável no exercício financeiro de sua aprovação.

Por todo o exposto apresenta-se o presente parecer-técnico jurídico, **OPINATIVO**, conforme já se manifestou o Pretório Excelso¹ **pela constitucionalidade** do Projeto de Lei, por seu caráter geral, que institui diretrizes para o programa proposto no Município de Leme/SP, cabendo ainda as Comissões Permanentes desta Casa se manifestarem, agora de maneira **VINCULATIVA** sobre os temas aqui tratados e sobre o mérito da proposta legislativa.

É o Parecer, salvo melhor juízo.

Sala da Assessoria “*Dr. Waldir José Baccarin*” em 23 de abril de 2.026.

PAULO AUGUSTO
HILDEBRAND

Assinado de forma digital
por PAULO AUGUSTO
HILDEBRAND
Dados: 2026.04.23 13:03:28
-03'00'

Paulo Augusto Hildebrand
PROCURADOR JURÍDICO

¹ “O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex officio* da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) Sem grifo no original.