



PARECER JURÍDICO

PROCURADORIA JURÍDICA

EMENTA: Projeto de Lei Ordinária nº 68/2026 que –
Institui o Programa Municipal de Apoio à
Adolescente Mãe para Garantia de
Permanência Escolar, Qualificação
Profissional e Autonomia Econômica no
Município de Leme/SP.

Senhora Presidente,

1. RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei de iniciativa parlamentar que visa instituir o **Programa Municipal de Apoio à Adolescente Mãe** em Leme/SP. A propositura estabelece diretrizes para garantir a permanência escolar, qualificação profissional e autonomia econômica de adolescentes com filhos, prevendo a articulação intersetorial entre as redes de ensino, saúde e assistência social, além de autorizar parcerias com entidades públicas e privadas.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. Da Competência Legislativa Municipal

O Município detém competência para legislar sobre **assuntos de interesse local** (art. 30, I, CF) e para suplementar a legislação federal e estadual (art. 30, II, CF). A proteção à maternidade na adolescência e a garantia da educação básica são temas que se enquadram no interesse local e na competência suplementar em matéria de educação e assistência social (art. 24, IX e XV, CF).

2.2. Da Iniciativa Parlamentar e do Tema 917 do STF



A propositura de programas sociais por parlamentares é frequentemente questionada sob a alegação de vício de iniciativa. Contudo, o **Supremo Tribunal Federal**, no julgamento do **Tema 917 de Repercussão Geral**, consolidou o seguinte entendimento:

"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 (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal)"

Portanto, o simples fato de o programa gerar despesas não o torna inconstitucional, desde que a lei seja **genérica e programática**, não interferindo na organização administrativa interna do Executivo.

2.3. Da Reserva de Administração e Separação dos Poderes

Embora a criação do programa seja válida, a jurisprudência do **Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP)** impõe limites rigorosos para evitar a invasão da "Reserva de Administração" (Art. 47, II e XIV da Constituição Estadual):

1. Imposição de Atribuições: O Legislativo não pode determinar ordens específicas a órgãos subordinados ao Prefeito ou criar novas funções para secretarias existentes.

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 6.277, de 25.05.22, de Catanduva, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a instituição de programa educacional de prevenção à violência doméstica (Lei Maria da Penha). Vício de iniciativa. **Cabe privativamente ao Executivo a iniciativa legislativa na matéria de servidores públicos e seu regime jurídico, atribuições das secretarias, órgãos e entidades da Administração local.** Presença do vício apontado, apenas em relação aos arts. 3º; 4º e parágrafo único do art. 5º da Lei Municipal nº 6.277/22. **Organização administrativa. Permite contrato ou convênio entre o poder público e pessoas jurídicas de direito privado para cumprimento de diretrizes firmadas. Além de interferir na gestão administrativa. Matéria de gestão administrativa. Afronta à separação dos poderes.** Reconhecimento de inconstitucionalidade



desses dispositivos, por vício de iniciativa afronta à separação dos poderes, por afronta aos arts. 5º , 4 , 24 , § 2º , 47 , inciso XIV e 144 da Constituição Bandeirante . Ação procedente, em parte. Tribunal de Justiça de São Paulo TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 2146200-73.2022.8.26.0000 São Paulo.” (grifo meu).

2. **Leis Autorizativas:** O uso da expressão "Fica o Poder Executivo autorizado" é criticado pelo TJSP, pois o Executivo não carece de autorização para atos de sua gestão. Tais normas são frequentemente declaradas inconstitucionais por serem consideradas "intromissões indevidas" na esfera de decisão do Prefeito.

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 6.456, DE 09 DE NOVEMBRO DE 2023, QUE AUTORIZA A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE INCLUSÃO ESCOLAR "ABA" PARA CRIANÇAS COM AUTISMO NAS ESCOLAS DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA – VIOLAÇÃO À INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES – INVASÃO DE MATÉRIA RESERVADA À ADMINISTRAÇÃO. 1. **Lei de iniciativa parlamentar que autoriza a Administração Municipal** a (a) incluir, na Rede Municipal de Ensino, o Sistema de Inclusão Escolar baseado na técnica ABA – Análise do Comportamento Aplicada, para crianças e adolescentes diagnosticados com Transtorno do Espectro Autista – TEA e (b) avaliar estabelecimentos de ensino que já contam com estrutura física e de pessoal para iniciar gradativamente a inclusão prevista na norma legal. Desnecessidade de autorização legislativa. **Admitir a autorização pressupõe admitir também a desautorização, o que é impensável e evidencia invasão de competência administrativa e ofensa ao postulado da separação, independência e harmonia entre os Poderes. Violação ao art. 5º da Constituição Estadual.** 2. **Lei que invade a esfera administrativa dizendo qual órgão do Poder Executivo ficará incumbido de realizar parcerias com faculdades, associações e instituições para capacitação de profissionais de diversas áreas, dispondo sobre a forma como se dará a participação dessas entidades, retirando do Executivo o poder de escolha e decisão, em clara ofensa à separação dos Poderes. Intromissão em atos de gestão e gerência de políticas públicas. Ofensa à reserva da Administração** (art. 47, II e XIV, da CE). Precedentes. Ação direta de inconstitucionalidade procedente - 15. Tribunal de Justiça de São Paulo TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 2347650-33.2023.8.26.0000 São Paulo.” (grifo meu).



3. ANÁLISE DOS DISPOSITIVOS DO PROJETO

- **Artigos 1º e 2º (Instituição e Objetivos):** São constitucionais. Tratam de normas programáticas que visam concretizar direitos fundamentais previstos no ECA (Art. 53) e na LDB (Art. 3º)
- **Artigo 3º (Diretrizes):** Apresenta viabilidade, mas deve ser interpretado como orientação, sem impor "atribuições de logística" às secretarias, sob risco de vício material

“Ação direta promovida pelo Prefeito de Marília para afirmar a inconstitucionalidade da lei local n. 8.901, de 17/10/2022, que instituiu o programa municipal de fornecimento de absorventes higiênicos para mulheres de baixa renda e estudantes das escolas públicas. Primeiro ponto: inconstitucionalidade tão-só do seu artigo 3º e respectivo parágrafo único, verbis: "Artigo 3º - O Poder Executivo, através da secretaria competente, fornecerá os absorventes higiênicos em quantidade necessária às mulheres pertencentes ao programa. Parágrafo único - Para ter acesso ao programa a mulher beneficiada por esta lei deverá estar cadastrada". A orientação do Órgão Especial tem sido no sentido de que lei municipal, de iniciativa parlamentar, quando institui regras programáticas, genéricas e abstratas em matéria de saúde pública e assistência social, mesmo ao criar ou aumentar despesas para a administração local, não padece de vício de iniciativa nem viola o princípio da separação entre os poderes ou da reserva da administração, na medida em que saúde pública e assistência social não estão dentre as matérias cuja iniciativa legislativa compete exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, vale dizer nos termos do artigo 24, § 2º, c.c. 144, ambos da Constituição Estadual e da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, para fins de repercussão geral, no Tema 917 daquela Corte Suprema. Atendidas a natureza e a extensão da divisão funcional do poder, é dado ao Poder Legislativo inscrever em regra jurídica a instituição de programa municipal a fornecimento de absorventes higiênicos para mulheres de baixa renda. Entretanto, e aqui destacadamente o ponto controvertido, acham-se postas no tal artigo 3º e seu parágrafo atribuições de logística à "secretaria competente" do Executivo local, sem olvidar que a Edilidade ainda fez uso de conjugação verbal no imperativo ("fornecerá", nas condições da lei). Deste modo, nesta exata quadra cuidou da organização administrativa e inadvertidamente violou o quanto disposto nos artigos 5º, 47, inciso II e XIV e 144, da Constituição Paulista. Segundo ponto: extensão para outros grupos sociais. Requerimento



ministerial feito com fundamento na causa petendi aberta, que é peculiar às ações diretas de inconstitucionalidade. Acolhimento. Motivação aliunde ou per relationem. Inclusão de transgêneros (transmasculinos) nos arts. 1º a 2º do sobredito ato normativo questionado. Procedência parcial - **Tribunal de Justiça de São Paulo TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 2031023-27.2023.8.26.0000 São Paulo**

- **Artigo 4º (Autorização para Parcerias):** Ponto de atenção. O TJSP entende que ao "autorizar" ou "facultar" o Executivo, a lei pode ser considerada inconstitucional por retirar a conveniência e oportunidade do administrador ou por ser redundante e invasiva.
- **Artigo 7º (Despesas):** Válido. A ausência de dotação prévia ou impacto orçamentário (Art. 113 ADCT) não anula a lei, mas apenas posterga sua eficácia para o exercício financeiro seguinte.

Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 6.531, de 28 de agosto de 2024, do Município de Catanduva, que autoriza o Município a "fornecer medicamentos da rede pública municipal de saúde - SUS - aos usuários que apresentem receitas prescritas por médicos de clínicas particulares, conveniados ou cooperados a planos de saúde, mesmo que não atendidos pelo SUS, e dá outras providências" - Alegação de vício de iniciativa e de infração dos artigos 5º, 25 e 47, II e XIV, da Constituição do Estado, 163 , I , da Constituição Federal , 15 e 16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e 67 da Lei Orgânica Municipal - Embora não tenha havido indicação, na lei, da fonte de custeio das despesas dela decorrentes, não há ofensa ao artigo 25 da Constituição do Estado, porque o Supremo Tribunal Federal já decidiu que "a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro" - O artigo 163 , I , da Constituição Federal não foi violado, porque se limita a dizer que "Lei complementar disporá sobre finanças públicas" - Alegação de afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei Orgânica do Município - Irrelevância, para os fins deste processo - Como já decidiu o C. Órgão Especial, "O parâmetro de controle de constitucionalidade de norma municipal é unicamente a Constituição Estadual, afastando-se a análise da ação quanto a normas infraconstitucionais" - Não houve vício de iniciativa, porque a matéria não é da competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo (artigo 24, § 2º, da Constituição



Estadual)- **"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"** (tese de repercussão geral nº 917) - Não há, também, incompatibilidade entre a lei e o artigo 113 do ADCT, ausente a certeza da existência de novas despesas e da sua reiteração periódica - Inexistência de vício material - A lei questionada é genérica e não implica intromissão do Poder Legislativo na esfera de competência material do Poder Executivo, por não encerrar obrigação inovadora e não interferir, indevidamente, na gestão administrativa e na prestação de serviço público na área da saúde - Em complemento, o Supremo Tribunal Federal definiu que **"Não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público, a fim de concretizar direito social previsto na Constituição "** - No caso dos autos, a lei visa concretizar o direito social à saúde, ou, mais especificamente, o direito à assistência farmacêutica, o que repele a alegação de desrespeito aos artigos 5º e 47, II e XIV, da Constituição Estadual - O acesso ao serviço público de assistência farmacêutica, provido pelo Sistema Único de Saúde, não depende, necessariamente, de prescrição de profissional do próprio SUS, mas pode se dar pela apresentação de receita de médico ou serviço de saúde particular, desde que sejam observadas as regulamentações pertinentes - Precedentes do Órgão Especial e da Seção de Direito Público desta Corte - Pedido improcedente. (grifo meu).

4. RECOMENDAÇÕES

Para fortalecer a higidez jurídica da proposta e minimizar riscos de veto ou ADI, recomendam-se as seguintes modificações:

1. **Substituir o caráter autorizativo:** No **Artigo 4º**, em vez de "Fica o Poder Executivo autorizado", utilizar redação que estabeleça a possibilidade de parcerias como uma ferramenta de implementação da política pública, sem configurar uma permissão legislativa para um ato de gestão.
2. **Ajuste na Redação do Art. 3º:** Assegurar que os incisos não sejam redigidos como comandos imperativos de execução imediata a órgãos específicos ("a Secretaria deve fazer..."), mas sim como princípios norteadores do programa municipal.



3. **Supressão de Prazos:** O projeto acertadamente não fixou prazo para a regulamentação (Art. 8º), o que deve ser mantido para respeitar a autonomia do Chefe do Executivo

4. CONCLUSÃO

O parecer é pela **CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE** do projeto, observadas as recomendações de ajuste redacional nos artigos que tangenciam a reserva de administração. O conteúdo material é meritório e promove a **proteção integral** da criança e do adolescente, em estrita observância ao ordenamento jurídico pátrio. Assim, por todo o exposto, com as devidas ressalvas, apresenta o presente parecer-técnico **OPINATIVO**, conforme já se manifestou o Pretório Excelso¹ no sentido de que, caso o projeto de lei em questão tramite por esta Casa de Leis deverá conter os pareceres das Comissões Permanentes a qual cabe a elas, de maneira **VINCULATIVA**, externarem sobre os temas aqui trazidos e, ao plenário desta Casa de Leis, órgão soberano deste Poder, decidir dentro de suas prerrogativas trazidas na Carta Política de 1988, podendo aprovar ou rejeitar o projeto de lei em questão.

É o Parecer, salvo melhor juízo.

Sala da Assessoria “*Dr. Waldir José Bacrin*”, em 21 de maio de 2026.

Lisânia Cristina Alves De Carli Azevedo de Góis
PROCURADORA JURÍDICA

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.