



Câmara Municipal de Ibatinga

Estado de São Paulo

Avenida Dr. Victor Maida, nº 563 – Centro – Ibatinga (SP) – Fone (16) 3352-7840 – CEP 14940-097
Site: www.ibatinga.sp.leg.br / E-mail: informacao@camaraibatinga.sp.gov.br

PARECER Nº 47/2026

OUTROS - PLO Nº 116/2026

Processo: Projeto de Lei Ordinária n.º 116/2026

Ementa: “Dispõe sobre a instituição do Programa Municipal de Fornecimento de Kit Gestante às gestantes em situação de vulnerabilidade social no Município da Estância Turística de Ibatinga, e dá outras providências.”.

Autoria: Zé Rocha, Célio Aristão, César Urtado, José Nilson Viana, Marcos Mazo, Mira, Murilo Bueno, Rafael Barata e Ricardo Prado.

RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada acerca do Projeto de Lei do Legislativo n.º 116/2026, que “dispõe sobre a instituição do Programa Municipal de Fornecimento de Kit Gestante às gestantes em situação de vulnerabilidade social no Município da Estância Turística de Ibatinga, e dá outras providências”.

Após ter sido regularmente apresentado houve a solicitação de parecer jurídico.

FUNDAMENTAÇÃO

A Propositura em epígrafe tem por objetivo instituir, no âmbito do Município da Estância Turística de Ibatinga, o Programa Municipal de Fornecimento de Kit Gestante, com a finalidade de promover apoio material básico durante o período gestacional e os primeiros cuidados com o recém-nascido a gestantes em situação de vulnerabilidade social (art. 1º).

O art. 2º estabelece os critérios de elegibilidade para a concessão do benefício, delimitando a exigência de residência no Município, inscrição no CadÚnico e acompanhamento ativo pela rede pública de assistência social ou de saúde.

O art. 3º prevê que o Poder Executivo Municipal garantirá o fornecimento do benefício às gestantes que atendam aos requisitos estabelecidos, condicionando a medida à observância da disponibilidade orçamentária.





Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo

Avenida Dr. Victor Maida, nº 563 – Centro – Ibitinga (SP) – Fone (16) 3352-7840 – CEP 14940-097
Site: www.ibitinga.sp.leg.br / E-mail: informacao@camaraibitinga.sp.gov.br

Os arts. 4º e 5º preveem as cláusulas orçamentária e de vigência, respectivamente.

No que tange ao seu aspecto formal, não há óbice, à medida que foi adotada a espécie legislativa adequada (lei ordinária), bem como apresentada pelo legitimado constitucional/legal.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) admite a edição de leis de iniciativa parlamentar que se limita à fixação de diretrizes:

Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei Municipal nº 6.532/24, de iniciativa parlamentar, que "Institui o Programa de Incentivo ao Turismo de Esportes" – Alegação de inconstitucionalidade por vício de iniciativa – Ausência, em termos gerais, do vício alegado, à luz do Tema nº 917 da Repercussão Geral – Precedentes do C. Supremo Tribunal Federal – **Norma que se limita ao estabelecimento de diretrizes gerais para consecução da política pública instituída, sem avançar sobre assuntos afeitos à iniciativa privativa do Prefeito ou à reserva da administração** - Ação julgada improcedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2382888-79.2024.8.26.0000; Relator (a): Luciana Bresciani; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 07/05/2025; Data de Registro: 08/05/2025) (grifo nosso)

O que não se admite a estipulação de meras autorizações, ou seja, comandos legais facultativos. Só se cria uma lei para obrigar. Por isso a jurisprudência classifica como inconstitucionais as leis autorizativas, como é possível constatar a seguir:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 1.944/2023 do Município de Salto de Pirapora que criou o denominado programa 'IPTU Verde', **autorizando** a concessão de desconto no Imposto Predial e Territorial Urbano como incentivo ao uso de tecnologias ambientais sustentáveis Norma impugnada que afronta a reserva legal, bem como desrespeita a autonomia administrativa (...) Hierarquia das normas § 6º do art. 150 da CF que exige para a concessão de isenção tributária apenas a edição de lei específica que observe a regulamentação estabelecida no Código Tributário Municipal, sendo despidendo que o órgão legiferante o faça por meio de lei complementar Precedente do Órgão Especial **Lei autorizativa Lei que não concede diretamente benefício tributário, mas autoriza o Poder Executivo a fazê-lo Afronta ao princípio da reserva legal** (art. 163, §6º, da Constituição Estadual), que exige lei específica para instituição de isenção tributária **OFENSA À AUTONOMIA ADMINISTRATIVA** Princípio da reserva de administração diretamente afetado (...) Violação dos arts. 5º, 24, §2º, 47, incisos II, XI, XIV e XIX, e 144 da Constituição Estadual (...)





Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo

Avenida Dr. Victor Maida, nº 563 – Centro – Ibitinga (SP) – Fone (16) 3352-7840 – CEP 14940-097
Site: www.ibitinga.sp.leg.br / E-mail: informacao@camaraibitinga.sp.gov.br

(TJSP, Órgão Especial, ADI 2224558-18.2023.8.26.0000, Rel. Des. Luis Fernando Nishi, unânime, j. 13.03.24) (grifo nosso)

Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 10.487 de 15 de março de 2022, do Município de Santo André, que instituiu "Programa de Prevenção e Tratamento da Endometriose" - Alegação de afronta aos artigos 5º, 24, § 2º, 1 e 2, 25, 47, II, XI, XIV e XIX, "a", 144, e 176, I e II, da Constituição do Estado de São Paulo. - Não houve vício de iniciativa, porque a matéria não é da competência legislativa exclusiva do chefe do Poder Executivo, mas há manifesta violação dos princípios da separação dos poderes e da reserva da administração - A lei impugnada não se limita a apresentar conceitos, normas principiológicas ou programáticas, diretrizes ou contornos para o desenvolvimento ou a execução de política pública, mas disciplina, concretamente, o modo como a Administração deve agir para enfrentar problema de saúde pública e implementar programa específico, atribuindo-lhe diversas obrigações e despesas - Infração dos artigos 5º, 47, II, XIV e XIX, "a", e 144, da Carta Estadual. - Embora não tenha havido indicação, na lei, da fonte de custeio das despesas dela decorrentes, não se vislumbra ofensa aos artigos 25 e 176, I e II, 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". - Alegação de afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal - 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 cabe ao Poder Legislativo local editar "normas autorizativas" de políticas públicas, porque o Executivo não depende de autorização para organizar e gerir sua própria Administração** - Não cabe ao Poder Legislativo, além disso, fixar prazo, nas leis de sua iniciativa, para que o Executivo as regulamente, porque cumpre a este decidir quando e como fazê-lo, no exercício de juízo de conveniência e oportunidade. - De acordo com a teoria da divisibilidade das leis, em sede de controle de constitucionalidade, os dispositivos que não apresentem vício devem permanecer válidos, a não ser que não possam subsistir autonomamente, por lógica ou inutilidade, como se dá com os artigos 1º, 8º e 9º da lei impugnada - Inconstitucionalidade integral da lei - Precedentes do Órgão Especial - Pedido procedente.
(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2299163-66.2022.8.26.0000; Relator (a): Silvia Rocha; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 24/05/2023; Data de Registro: 25/05/2023) (grifo nosso)

A principal base doutrinária para a conclusão apresentada no julgado apresentado é dada por Sérgio Resende de Barros:

Como ocorre na federação para os entes federativos, igualmente na separação de poderes a competência básica de cada Poder é fixada pela ordem constitucional, integrada pelas constituições federal e estaduais e leis orgânicas municipais. Aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, compete o que a ordem constitucional lhes determina ou autoriza. Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os,





Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo

Avenida Dr. Victor Maida, nº 563 – Centro – Ibitinga (SP) – Fone (16) 3352-7840 – CEP 14940-097
Site: www.ibitinga.sp.leg.br / E-mail: informacao@camaraibitinga.sp.gov.br

cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada. A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, **se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída.** O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei o fim: seja determinar, seja autorizar não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa. (grifo nosso)
(Sérgio Resende de Barros. Leis autorizativas. In Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos da Instituição Toledo de Ensino. Bauru: Instituição Toledo de Ensino, n. 29, p. 259/267, ago.-nov., 2000) (grifo nosso)

E a natureza autorizativa do projeto em análise está presente no artigo 2º, que prevê que o “o benefício previsto nesta Lei **poderá** ser concedido às gestantes”. Essa natureza confunde o próprio beneficiário, que não sabe se será ou não alcançado pelo direito previsto, cuja concessão fica condicionada a um juízo subjetivo.

Dessa forma, constata-se a inconstitucionalidade do art. 2º.

Também não se pode deixar de mencionar a impropriedade do art. 3º que prevê o fornecimento dos kits sem especificar no que eles consistem (para indicar quais itens devem integrá-lo, por exemplo). E se a intenção era não violar o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, deveria o autor ter suprimido o dispositivo, porque da forma com está redigido, ele evidencia a existência de custo orçamentário (porque determinada “observada a disponibilidade orçamentária”).

Embora a propositura tenha sido apresentada como instituidora de um Programa, ela não criou princípios de natureza programática, diretrizes e objetivos – o que é imprescindível. Diante disso, é necessário que seja emendada para que tais itens sejam incluídos.

Além disso, necessária a exclusão do art. 2º, e, no caso do art. 3º, alternativamente à exclusão sugere-se a estipulação dos itens mínimos do “Kit Gestante” com a consequente elaboração do estudo de impacto orçamentário.





Câmara Municipal de Ibatinga

Estado de São Paulo

Avenida Dr. Victor Maida, nº 563 – Centro – Ibatinga (SP) – Fone (16) 3352-7840 – CEP 14940-097
Site: www.ibatinga.sp.leg.br / E-mail: informacao@camaraibatinga.sp.gov.br

CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, entendo que o Projeto de Lei do Legislativo nº 116/2026 é **constitucional** e **legal**, pois se afigura compatível com a Constituição Federal, com a Constituição do Estado de São Paulo e com a Lei Orgânica do Município, desde que:

- a) sejam efetivamente criados princípios, diretrizes ou objetivos ao Programa que se pretende instituir;
- b) seja excluído o art. 2º;
- c) seja excluído o art. 3º ou especificados os itens mínimos do “Kit Gestante”, caso em que deve ser apresentado estudo de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes (art. 16 da LRF).

É o parecer, s.m.j.

Jahu, 18 de junho de 2026.

GUILHERME APARECIDO DA ROCHA

OAB/SP n.º 297.228

