

P A R E C E R

Nº 0590/2026¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Iniciativa Parlamentar. Diretrizes para a Promoção e Desenvolvimento de Crianças com TEA. Reserva da Administração. Considerações.

CONSULTA:

A Câmara consulente encaminhou para análise Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que institui diretrizes para a promoção do desenvolvimento de crianças com Transtorno do Espectro Autista (TEA) no Município.

RESPOSTA:

Inicialmente, para o esboço deslinde da questão, registramos que os Transtornos de Espectro Autista (TEA) configuram uma condição geral para um grupo de desordens complexas do desenvolvimento do cérebro. Essa neurodiversidade pode ser caracterizada pelo desenvolvimento atípico, manifestações comportamentais, déficits na comunicação e na interação social, padrões de comportamentos repetitivos e estereotipados, podendo apresentar um repertório restrito de interesses e atividades.

A Lei nº 12.764/2012 instituiu a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista. A medida faz com que as pessoas com autismo passem a ser oficialmente consideradas pessoas com deficiência (art. 1º, § 2º), tendo direito a todas as políticas de inclusão do país. A edição do referido diploma legal acabou repercutindo na aplicabilidade integral das disposições da Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

¹PARECER SOLICITADO POR DANIELA RIOS VELOSO, ANALISTA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

Neste contexto, destacamos que a lei que instituiu a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista prevê a participação da comunidade na formulação de políticas públicas voltadas para os autistas, além da implantação, acompanhamento e avaliação dela. Com a lei ficou assegurado o acesso a ações e serviços de saúde, incluindo o diagnóstico precoce, atendimento multiprofissional, a nutrição adequada, aos medicamentos e informações que auxiliem no diagnóstico e no tratamento. De igual forma, a pessoa com autismo terá assegurado o acesso à educação e ao ensino profissionalizante, à moradia, ao mercado de trabalho e à previdência e assistência social.

Assentadas tais premissas, temos que a propositura em tela pretende instituir diretrizes para a promoção do desenvolvimento de crianças com Transtorno do Espectro Autista (TEA).

Neste ponto, a questão em foco guarda correlação direta com a salvaguarda dos direitos das crianças e adolescentes. O art. 227 de nossa Lei Maior assevera ser dever do Estado, da família e da sociedade proteger e resguardar as crianças e adolescentes assegurando-lhes todos os seus direitos, nos seguintes termos:

"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 negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão."

Dentro deste contexto, é preciso observar que o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei nº 8.069/90) garante proteção integral, prioridade e política de atendimento à criança e ao adolescente, reconhecendo-os como sujeito de direito e conferindo a importância necessária à sua peculiar condição de seres humanos em desenvolvimento.

No entanto, em que pese a relevância do tema, conforme

reiteradamente asseverado por este Instituto, não compete ao Poder Legislativo deflagrar processo legislativo de matéria que envolva ato típico de gestão administrativa, criando atribuições a órgãos do Executivo, motivo pelo qual revela-se inadequada a sua iniciativa parlamentar.

Em assim sendo, o projeto de lei em tela implica afronta ao postulado constitucional da separação dos poderes (art. 2º, caput, da Constituição Federal), segundo o qual são vedadas interferências indevidas de um poder na seara dos demais.

A matéria se insere no rol do que se convencionou chamar de "Reserva da Administração". Sobre o princípio constitucional da reserva de administração é pertinente a citação de trecho do seguinte acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais". (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Além do mais, o artigo 3º da propositura autoriza o Executivo a firmar termos de cooperação, parcerias ou convênios com instituições especializadas, associações, universidades e entidades da sociedade civil, visando à implementação da Lei. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal - STF vem reiteradamente decidindo que os convênios, por possuírem a natureza de ato administrativo, não se submetem à prévia autorização legislativa, sendo inconstitucionais as normas que determinem este procedimento:

"DIREITO CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS:
AUTORIZAÇÃO OU RATIFICAÇÃO POR ASSEMBLÉIA

LEGISLATIVA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO XXI DO ART. 54 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ, QUE DIZ: "Compete, privativamente, à Assembléia legislativa: XXI - autorizar convênios a serem celebrados pelo Governo do Estado, com entidades de direito público ou privado e ratificar os que, por motivo de urgência e de relevante interesse público, forem efetivados sem essa autorização, desde que encaminhados à Assembléia Legislativa, nos noventa dias subseqüentes à sua celebração". 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a regra que subordina a celebração de acordos ou convênios firmados por órgãos do Poder Executivo à autorização prévia ou ratificação da Assembléia Legislativa, fere o princípio da independência e harmonia dos poderes (art. 2º, da C.F.). Precedentes. 2. Ação Direta julgada procedente para a declaração de inconstitucionalidade do inciso XXI do art. 54 da Constituição do Estado do Paraná." (STF - Tribunal Pleno. ADI 342 / PR. Julgamento: 06/02/2003. Rel. Min. SYDNEY SANCHES).

Deste modo, não resta dúvida de que o conteúdo da propositura usurpa matéria cuja atribuição típica pertence ao Executivo e, portanto, vulnera o princípio da separação dos poderes. Em cotejo, não podemos deixar de mencionar a Tese nº 917 da repercussão geral do STF:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. 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. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (STF. RE nº 878.911/RJ. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 29/09/2016. Publicação: 11/10/2016).

Muito embora a propositura em tela não mencione regime jurídico dos servidores, ela, de iniciativa parlamentar, cria atribuições para órgãos do Poder Executivo.

Não obstante tais considerações, nada impede, em virtude da relevância do tema, que o Poder Legislativo venha a fazer uma indicação ao Poder Executivo para que este, no exercício das políticas públicas municipais, caso entenda conveniente e/ou oportuno, venha a adotar as medidas cabíveis. Frisamos, por oportuno, que além da indicação do tema ao Poder Executivo, cabe ao Legislativo, no exercício do seu poder fiscalizador, cobrar respostas efetivas à problemática suscitada.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente o presente parecer no sentido da viabilidade jurídica do projeto de lei submetido à análise.

É o parecer, s.m.j.

Maria Victoria Sá e Guimarães Barroso
Magno
Consultora Técnica

Aprovo o parecer

Priscila Oquioni Souto
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 16 de março de 2026.