

Santo André, 14 de outubro de 2026.

De: Consultora Legislativa - 01

Para: Diretoria de Assuntos Jurídicos e Legislativos

Referencia:

Processo: nº 6362/2026

Proposição: Projeto de Lei Ordinária nº 212/2026

Autoria: Ver. Dandan

Ementa: Projeto de Lei CM nº 212/2026 - Que autoriza o Poder Executivo a instituir, o Programa “Férias Inclusivas PCD”, destinado à promoção de atividades de lazer, cultura, esporte, recreação e inclusão social para pessoas com deficiência durante os períodos de férias escolares, e dá outras providências.

DESPACHO ELETRÔNICO DE DOCUMENTOS

Fase Atual: Emissão de Parecer Prévio

Ação Realizada: Emitido Parecer Prévio

Descrição:

À Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente

Trata-se de Projeto de Lei de iniciativa parlamentar que pretende autorizar o Poder Executivo Municipal a instituir o Programa denominado “Férias Inclusivas PCD”, destinado à promoção de atividades de lazer, cultura, esporte, recreação e convivência comunitária para pessoas com deficiência durante os períodos de férias escolares.

A propositura contempla oficinas culturais e artísticas, atividades esportivas adaptadas, sessões de cinema e teatro acessíveis, passeios, educação ambiental, jogos e outras iniciativas voltadas à integração social. Prevê recursos de acessibilidade, parcerias, utilização de equipamentos públicos, divulgação de calendário e gratuidade das atividades disponibilizadas pelo Poder Público. A justificativa destaca a importância de assegurar oportunidades de lazer, desenvolvimento da autonomia, socialização e participação comunitária.

É o relatório.



A Constituição Federal consagra a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), a igualdade e a promoção do bem de todos (art. 3º, IV).

Seu art. 23, II, atribui competência comum aos entes federativos para cuidar da proteção e garantia das pessoas com deficiência.

O art. 24, XIV, prevê competência concorrente para proteção e integração social dessas pessoas, e o art. 30, I e II, permite ao Município legislar sobre interesse local e suplementar a legislação federal e estadual. Os direitos ao lazer, à cultura e ao esporte encontram fundamento nos arts. 6º, 215 e 217 da Constituição.

A Lei Federal nº 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão), especialmente em seus arts. 8º, 42 e 43, protege o acesso das pessoas com deficiência à cultura, ao esporte e ao lazer em igualdade de oportunidades.

A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, promulgada pelo Decreto nº 6.949/2009, reconhece, em seu art. 30, a participação em atividades recreativas, esportivas e de lazer.

Sob o aspecto material, portanto, a finalidade da proposição é constitucionalmente legítima. Essa legitimidade não dispensa, porém, o exame da iniciativa legislativa e da separação dos Poderes.

O art. 2º da Constituição Federal consagra a independência e harmonia entre os Poderes.

A Lei Orgânica de Santo André, em seu art. 42, prevê matérias reservadas à iniciativa do Prefeito, relacionadas, entre outras, à organização administrativa e às atribuições dos órgãos municipais.

O Supremo Tribunal Federal firmou a tese de que não usurpa competência privativa do Chefe do Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trate de sua estrutura, das atribuições de seus órgãos ou do regime jurídico de servidores públicos.

No projeto em exame, embora predominem expressões facultativas, a execução das atividades pressupõe planejamento, mobilização de profissionais, organização de serviços e uso de equipamentos públicos.

Os arts. 3º e 5º enumeram atividades e recursos, e os arts. 7º e 8º tratam de espaços, calendário, inscrições e critérios de participação.

É indispensável distinguir diretrizes gerais, admissíveis em iniciativa parlamentar, da disciplina concreta da gestão administrativa.

O art. 1º estabelece: “Fica o Poder Executivo autorizado a instituir, o Programa ‘Férias Inclusivas PCD’ [...]”. A fórmula “fica autorizado” não afasta, por si só, eventual vício de iniciativa, caso o conteúdo interfira em matérias próprias da gestão administrativa.



O Executivo já dispõe de competência para organizar políticas de lazer, esporte, cultura e inclusão, observadas as leis pertinentes. Recomenda-se substituir a autorização para criação de programa administrativo pelo estabelecimento de diretrizes gerais de incentivo a atividades inclusivas durante as férias escolares. A solução preserva a finalidade social e reduz riscos de ingerência na organização da Administração.

A promoção da inclusão, do lazer e da participação comunitária integra o interesse local. Recomenda-se, contudo, a adoção de diretrizes gerais em lugar de autorização legislativa para instituição de programa administrativo.

Art. 3º. A enumeração de oficinas, atividades esportivas, passeios, ações ambientais e culturais possui natureza exemplificativa, diante do verbo “poderá”, sem imposição isolada de atribuições administrativas.

Arts. 4º e 5º. A acessibilidade constitui direito legalmente assegurado. A expressão “poderão ser observados”, no art. 4º, deve ser ajustada: normas obrigatórias de acessibilidade não podem ser convertidas em mera faculdade.

A escolha de recursos complementares pode considerar as necessidades dos participantes e a legislação aplicável.

Arts. 6º e 7º. As parcerias e o uso de equipamentos públicos devem respeitar as competências administrativas e os regimes legais pertinentes, inclusive a Lei nº 13.019/2014, quando aplicável a organizações da sociedade civil.

Arts. 8º e 9º. Calendário, horários, inscrições, critérios de participação e organização do atendimento envolvem atos de gestão, cuja definição operacional deve permanecer na esfera do Executivo, observadas a acessibilidade e a não discriminação.

Art. 10. A gratuidade das atividades oferecidas pelo Poder Público tem finalidade legítima, mas apresenta caráter vinculante e pode produzir repercussões financeiras. Não configura, , inconstitucionalidade, devendo ser examinada sua viabilidade orçamentária.

Arts. 11 a 13. A regulamentação facultativa e a cláusula de disponibilidade orçamentária contribuem para preservar a autonomia administrativa, sem afastar as exigências legais de responsabilidade fiscal. A cláusula de vigência é regular.

A execução do programa poderá demandar profissionais, materiais acessíveis, transporte, equipamentos e serviços.

O art. 12 condiciona a implementação à disponibilidade orçamentária e financeira. Tal previsão, contudo, não dispensa, quando cabíveis, as exigências do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000 e do art. 113 do ADCT, quanto à estimativa de impacto de proposições que criem ou alterem despesas obrigatórias. Como a implementação não é imediatamente imposta, não se pode presumir a criação de despesa obrigatória. Eventuais medidas executivas deverão observar os instrumentos municipais de planejamento e



orçamento.

À luz da Lei Complementar nº 95/1998, recomenda-se aprimorar a clareza e a coerência normativa, especialmente nos arts. 1º e 4º. Sugere-se a seguinte redação:

Art. 1º Ficam estabelecidas, no âmbito do Município de Santo André, diretrizes para o incentivo à promoção de atividades inclusivas de lazer, cultura, esporte, recreação e convivência comunitária destinadas às pessoas com deficiência durante os períodos de férias escolares, observadas as competências dos órgãos municipais e a legislação aplicável.

Art. 4º As atividades desenvolvidas no âmbito das diretrizes previstas nesta Lei deverão observar as normas legais de acessibilidade, segurança, igualdade de oportunidades e não discriminação, respeitadas a autonomia, a dignidade e as necessidades específicas das pessoas com deficiência.

A matéria apresenta natureza de lei ordinária e, em princípio, sujeita-se à maioria simples de votos, presente a maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos da regra geral do art. 36 da Lei Orgânica Municipal, ressalvada a conferência da redação atualizada e de eventual hipótese específica de quórum qualificado.

A finalidade da proposição é compatível com a Constituição Federal, a Lei Brasileira de Inclusão e a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. A iniciativa parlamentar para estabelecer diretrizes gerais de inclusão encontra fundamento no entendimento do Supremo Tribunal Federal, especialmente no Tema 917, desde que não se interfira na estrutura administrativa, nas atribuições de órgãos ou no regime jurídico dos servidores.

Entretanto, a redação original merece ressalvas por empregar fórmula autorizativa para a criação de programa de execução administrativa. O art. 4º também exige ajuste, pois a observância de normas legais de acessibilidade não pode ser facultativa.

Esta Consultoria manifesta-se pela possibilidade de prosseguimento da proposição, condicionada à recomendação de ajustes que a caracterizem como lei de diretrizes gerais de inclusão, sem ingerência na organização e execução administrativa dos serviços municipais. Recomenda-se reformular o art. 1º, adequar o art. 4º, preservar a competência do Executivo para operacionalizar as atividades e observar a legislação orçamentária na implementação.

Caso mantida integralmente a redação original, subsiste ressalva quanto à técnica legislativa e ao risco de interferência na esfera administrativa, sem que isso determine automaticamente a inconstitucionalidade.

O quórum é, em princípio, de maioria simples, observada a presença da maioria absoluta dos membros da Câmara.



É o parecer, s.m.j.

Próxima Fase: Distribuição aos Assistentes Jurídicos

Ana Paula Guimarães Cristofi
Consultor Legislativo

