



Pirassununga, 27 de maio de 2026

Propositura: Projeto de Lei nº 56/2026

Autoria: Vereadores Mirelle Cristina de Araújo Bueno (“Mirelle Buêno”) e Carlos Luiz de Deus (“Calinhos de Deus”)

Assunto: “Dispõe sobre a instituição do serviço de vacinação domiciliar para pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA) no Município de Pirassununga e dá outras providências.”

Parecer Jurídico

O presente parecer constitui manifestação técnica da Procuradoria Legislativa, nos termos dos arts. 30, 31, inciso IX, e Anexo V da Resolução nº 248, de 5 de julho de 2023, da Câmara Municipal de Pirassununga, que estrutura a Diretoria Jurídica, define as atribuições da Divisão de Procuradoria e assegura ao Procurador Legislativo autonomia técnica e independência institucional para manifestação jurídica e consultiva em defesa dos interesses públicos municipais.

A análise restringe-se à verificação da regularidade formal e à compatibilidade normativa da proposição com o ordenamento jurídico vigente, não abrangendo juízos de conveniência, oportunidade ou mérito. A manifestação é de natureza meramente opinativa e não vinculante, em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (MS 24.631/DF) e com a doutrina majoritária de Direito Administrativo, não substituindo nem condicionando a deliberação soberana dos membros desta Casa Legislativa, assegurada pelo art. 18 da Lei Orgânica do Município de Pirassununga e pelos arts. 1º, parágrafo único, e 29, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988.

EMENTA: PROJETO DE LEI 56/2026. INICIATIVA PARLAMENTAR. INSTITUIÇÃO DE SERVIÇO DE VACINAÇÃO DOMICILIAR PARA PESSOAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA. TEA. COMPETÊNCIA MUNICIPAL SUPLEMENTAR. ARTS. 23, II, 24, XII, E 30, II, DA CF/88. COMPATIBILIDADE MATERIAL COM A LEI Nº 12.764/2012 (POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS DA PESSOA COM TEA) E COM O ART. 18, § 4º, III, DA LEI Nº 13.146/2015 (ESTATUTO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA). PROPOSITURA DE NATUREZA SUPLEMENTAR. ESPECIFICAÇÃO LOCAL DE DIRETRIZ FEDERAL PREEXISTENTE. INTERESSE LOCAL CONFIGURADO. AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. INAPLICABILIDADE DO ART. 14 DA LC Nº 101/2000. CRIAÇÃO DE DESPESA DE CARÁTER CONTINUADO. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO E DE DECLARAÇÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS. DESCONFORMIDADE COM OS ARTS. 16 E 17 DA LC Nº 101/2000. AUSÊNCIA DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO. POTENCIAL INSEGURANÇA JURÍDICA. RISCO INDIRETO DE OFENSA AO ART. 5º, II, DA CF/88 EM CASO DE REGULAMENTAÇÃO RESTRITIVA SEM PARÂMETROS LEGAIS PRÉVIOS. **PROPOSITURA JURIDICAMENTE VIÁVEL COM RESSALVAS. CONTINUIDADE DA TRAMITAÇÃO CONDICIONADA À JUNTADA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO FISCAL. RESSALVAS QUANTO À FIXAÇÃO DE PRAZO REGULAMENTAR E PREVISÃO DE CRITÉRIOS MÍNIMOS DE PRIORIZAÇÃO PARA DEMANDA REPRIMIDA.**



Relatório

Trata-se do Projeto de Lei nº 56/2026 de autoria Vereadores Mirelle Cristina de Araújo Bueno (“Mirelle Buêno”) e Carlos Luiz de Deus ("Calinhos de Deus") cujo objeto é a Instituição de serviço de vacinação em domicílio para pessoas com autismo no Município de Pirassununga.

O projeto estabelece serviço de imunização em residência para quem possui diagnóstico de autismo. A aplicação das vacinas ocorre por agendamento na Secretaria de Saúde.

O texto prevê a criação de protocolos e a capacitação de equipes da prefeitura. A adesão ao serviço exige a entrega de laudo e de prova de moradia no município.

O texto apresenta seis artigos.

- ✓ **Artigo 1º:** Criação do serviço no âmbito do município.
- ✓ **Artigo 2º:** Recebimento de vacinas em casa com agendamento.
- ✓ **Artigo 3º:** Descritivo sobre a redução de obstáculos de movimento e de sentidos.
- ✓ **Artigo 4º:** Regras para execução e autonomia do médico.
- ✓ **Artigo 5º:** Documentos para inscrição e previsão de gastos.
- ✓ **Artigo 6º:** Data de início de vigência com a publicação.

O texto define a saúde como dever do estado e direito do cidadão. Aponta estresse de pacientes em locais de barulho ou luz. Refere legislação de proteção ao autismo e o Estatuto da Pessoa com Deficiência. Indica que o serviço utiliza as equipes da prefeitura sem a criação de cargos ou gastos extras.

A propositura vem instruída dos seguintes documentos:

- Texto do projeto de lei.
- Justificativa.
- Análise de prevenção.

É a síntese do necessário.



Fundamentação

Competência Federativa¹

A matéria versa sobre saúde pública e organização de serviços de atenção à saúde no âmbito municipal, o que se insere no campo da competência comum dos entes federados prevista no art. 23, II, da CF/88, e da competência concorrente para legislar sobre proteção e defesa da saúde, contemplada no art. 24, XII, da CF/88.

Nesse campo de competência concorrente, a União detém a atribuição de editar normas gerais (art. 24, § 1º), cabendo ao Estado e ao Município suplementar a legislação federal no que couber, nos termos dos arts. 24, §§ 2º e 3º, e 30, II, da CF/88.

A União exerceu sua competência de normas gerais por meio da Lei nº 12.764/2012 (Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com TEA), que assegura o acesso a ações e serviços de saúde às pessoas com transtorno do espectro autista, e da Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), cujo art. 18, § 4º, inciso III, garante expressamente "*atendimento domiciliar multidisciplinar*" às pessoas com deficiência no âmbito do SUS.

A proposição municipal suplementa essas diretrizes federais ao especificá-las para o segmento TEA no contexto da imunização, o que se insere no espectro legítimo de atuação normativa municipal.

Não se vislumbra invasão de competência privativa da União (art. 22 da CF/88), uma vez que o Projeto não regula normas gerais de saúde, mas operacionaliza, em nível local, política pública de imunização já prevista em legislação federal, no âmbito da rede de atenção básica municipal.

¹ (Arts. 22, 23, 24 e 30 da CF/88)



Responsabilidade Fiscal²

Verifica-se que o art. 5º, parágrafo único, do Projeto dispõe que *"a implementação desta Lei não acarretará a criação de novos cargos, funções ou despesas obrigatórias imediatas, devendo ser absorvida pelo orçamento vigente da pasta da saúde"*.

A justificativa reforça tal premissa ao afirmar que o serviço se valerá das equipes de saúde da família já operantes no Município, sem criação de estrutura nova.

Todavia, a previsão de absorção da despesa pelo *"orçamento vigente"* não substitui o cumprimento das exigências do art. 16 da LC nº 101/2000, que exige estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios de início da vigência e nos dois seguintes, bem como declaração do ordenador de despesas sobre a compatibilidade com PPA, LDO e LOA. A instrução do processo legislativo não apresenta esse documento.

O serviço de vacinação domiciliar envolve, ainda que em tese absorvido pela estrutura existente, custos reais de deslocamento de equipes, logística de cadeia de suprimentos sob necessário resfriamento, transporte de insumos e eventuais horas adicionais de pessoal, sem que qualquer estimativa quantitativa tenha sido apresentada na instrução.

A afirmação de *"custo zero"* constante da justificativa constitui assertiva genérica sem lastro em memória de cálculo, sendo insuficiente para atender à exigência do art. 16 da LRF.

Em relação ao art. 17 da LRF, o serviço de natureza contínua aqui instituído, com atualização periódica das doses previstas no calendário do Ministério da Saúde e fluxo de demanda indeterminado, configura, em tese, obrigação de caráter continuado, atraindo a incidência dessa norma quanto à necessidade de comprovação de adequação orçamentária e de fonte de custeio.

O art. 14 da LRF não é aplicável ao caso, pois a propositura não institui benefício tributário nem renúncia de receita.

² (LC n.º 101/2000 – Arts. 14, 16 e 17)



Legalidade Estrita

A proposição tem iniciativa parlamentar. **A matéria não se enquadra nas hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo** previstas no art. 61, § 1º, II, da CF/88, uma vez que não cria cargos públicos, não altera o regime jurídico de servidores, não reorganiza a estrutura da Administração Pública nem versa sobre as demais matérias de iniciativa exclusiva do Executivo.

A instituição de serviço público municipal pode ser objeto de iniciativa parlamentar quando não implica reorganização administrativa com alocação de servidores, criação de cargos ou oneração específica do orçamento, hipóteses que, no caso concreto, o próprio texto do Projeto expressamente exclui.

Registre-se que a Análise de Prevenção Legislativa também não identificou vício formal evidente de iniciativa, com fundamento no art. 61, § 1º, II, da CF/88.

Há, contudo, tensão sistêmica relevante ao determinar que a execução "*ficará a cargo do órgão que detenha tal atribuição, conforme regulamento do Poder Executivo*" (art. 4º, caput), o Projeto transfere ao Executivo a definição do órgão executor e dos critérios operacionais, o que é materialmente adequado do ponto de vista da separação de poderes, mas gera incerteza quanto ao prazo de regulamentação, dado que a lei não fixa prazo máximo para a edição do decreto regulamentador.

Compatibilidade com a LINDB³

A Lei nº 13.146/2015, em seu art. 18, § 4º, III, já assegura expressamente às pessoas com deficiência o "*atendimento domiciliar multidisciplinar*" no âmbito do SUS.

A afirmação "*custo zero*" da justificativa, sem demonstração de capacidade operacional atual das equipes de saúde da família ou de qualquer estudo de demanda potencial, é uma declaração de consequências práticas não verificada por evidência apresentada nos autos, o que contraria os arts. 20 e 21 da LINDB, incorporados ao

³ DL n.º 4.657/1942 e Decreto n.º 9.830/2019



Decreto nº 9.830/2019, que exigem que o gestor e o legislador considerem as consequências práticas das decisões, ponderando obstáculos e dificuldades reais do administrador.

A ausência de prazo para regulamentação (art. 4º) cria situação de potencial insegurança jurídica, na medida em que o serviço fica instituído por lei, mas sem operacionalização garantida, o que pode gerar expectativas legítimas nos titulares do direito sem correspondente obrigação administrativa imediata e mensurável.

A proposição confronta a seguinte estrutura normativa:

- o art. 18, § 4º, III, da Lei nº 13.146/2015 garante atendimento domiciliar multidisciplinar às pessoas com deficiência, categoria na qual os portadores de TEA se inserem por força do art. 1º, § 2º, da Lei nº 12.764/2012.
- O art. 3º, III, da Lei nº 12.764/2012⁴ também assegura o acesso a ações e serviços de saúde com atenção integral às necessidades de saúde da pessoa com TEA, incluindo diagnóstico, atendimento multiprofissional e medicamentos.

Constata-se que a legislação federal já disciplina o direito ao atendimento domiciliar para pessoas com deficiência (inclusive TEA), no âmbito do SUS, de forma geral.

A propositura municipal não é, portanto, inovação normativa primária no sentido de criar direito inexistente, reservando-se especificar e operacionalizar, em nível local e para o serviço específico de vacinação, uma diretriz federal já existente, mas de caráter geral.

Esse tipo de especificação local possui amparo no art. 30, II, da CF/88 (competência suplementar municipal) e configura interesse local suficiente, dado que a identificação do grupo vulnerável (TEA) e a imunização como vetor de acesso são questões de organização do serviço de saúde no âmbito do Município.

No que diz respeito à técnica legislativa, observa-se que a ementa é descritiva e está em consonância com o conteúdo do Projeto. A articulação é sequencial e numerada. O art. 3º, contudo, repete a materialidade descritiva das condições decorrentes do TEA em complemento ao art. 1º sem acrescentar conteúdo normativo autônomo, configurando potencial redundância material, que, mesmo não consistindo em vício bloqueante

⁴ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112764.htm



da tramitação, contraria o princípio da clareza e concisão normativa da LC nº 95/1992, art. 11, § 2º, inciso I.

A cláusula de vigência imediata (art. 6º) é adequada ao objeto da norma, que não institui obrigações novas para terceiros particulares passíveis de adaptação, não exigindo, nessa medida, *vacatio legis* diferenciada.

A ausência de prazo para regulamentação (art. 4º, caput) e de parâmetros mínimos de priorização em caso de demanda superior à capacidade operacional do serviço (demandas reprimidas) constituem lacunas de técnica legislativa relevantes, que são sanáveis por emenda.

Matriz de Riscos Jurídicos

Vícios formais identificados

1. Instrução legislativa sem estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios de início de vigência e nos dois seguintes, exigida pelo art. 16 da LC nº 101/2000, não sendo suficiente, para esse fim, a cláusula de absorção pelo orçamento vigente constante do parágrafo único do art. 5º.
2. Ausência de prazo para regulamentação (art. 4º, caput), gerando incerteza sobre o momento de efetivação do serviço instituído em lei.
3. Redundância material do art. 3º em relação ao art. 1º, para fins de conservação do princípio de que cada unidade normativa deve conter disposição inovadora (LC nº 95/1992, art. 11, § 2º, I).

Riscos de inconstitucionalidade

1. Não se identificou risco material de inconstitucionalidade, desde que a regulamentação pelo Poder Executivo se atenha a critérios operacionais e de priorização, sem criar restrições ao direito de acesso ao serviço não previstas em lei, o que poderia colidir com os arts. 6º, 196 e 5º, LIV, da CF/88.
2. Risco indireto de ofensa ao princípio da legalidade (art. 5º, II, da CF/88) caso o decreto regulamentador, na ausência de parâmetros legais de priorização, estabeleça critérios restritivos de acesso ao serviço sem autorização legal expressa.



Riscos fiscais e orçamentários (LRF)

1. **Risco de desconformidade com o art. 16 da LC nº 101/2000**, pela ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e de declaração do ordenador de despesas, especialmente considerando que o serviço de vacinação domiciliar implica custos operacionais de logística (cadeia de materiais sob refrigeração, deslocamento de equipes), não absorvíveis sem impacto mensurável sobre a dotação da Secretaria de Saúde.
2. Risco de desconformidade com o art. 17 da LC nº 101/2000, ante o caráter continuado do serviço, sem demonstração de adequação orçamentária e financeira ou de medidas compensatórias.

Riscos de invalidade por antinomia ou incompetência

1. Não se identificaram antinomias com a legislação federal de referência (Leis nº 12.764/2012 e 13.146/2015), que admitem a especificação local de serviços de saúde para pessoas com TEA. A propositura é materialmente complementar, não antinômica, à legislação federal.
2. Ausência de vício de iniciativa formalmente identificável, nos termos dos precedentes do STF no que se refere à distinção entre leis que meramente instituem serviços públicos e leis que reorganizam a estrutura administrativa com criação de cargos.

Conclusão

A presente propositura é juridicamente viável com ressalvas. Recomenda-se apresentação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos termos do art. 16 da LC nº 101/2000, com declaração do ordenador de despesas quanto à compatibilidade com PPA, LDO e LOA vigentes.

Recomenda-se, ainda, que o Projeto seja emendado para:

- (i) fixar um prazo máximo para regulamentação pelo Poder Executivo (art. 4º, caput); e



- (ii) prever, no próprio texto legal, critérios mínimos de priorização para hipótese de demanda superior à capacidade operacional disponível;

A ausência de tais providências não gera vício insanável em sede parlamentar, sendo passível de regularização em fase posterior de instrução, mas a tramitação sem a estimativa de impacto expõe o processo a questionamento em sede de controle externo e de regularidade por se tratar de instituição de programa que, em tese, gera despesa de caráter continuado.

Por preciosismo, verifica-se que, no art. 3º, o conteúdo descritivo se integra funcionalmente ao conteúdo art. 1º. Sugere-se, de forma não essencial, consolidar os dois elementos em um único dispositivo, a fim de se buscar evitar redundância material.

Ante todo o exposto, esta procuradoria conclui pela continuidade da tramitação da presente propositura, com ressalvas, condicionada à instrução processual do impacto fiscal para as despesas de caráter continuado, nos termos procedimentais.

É o parecer.

Mauro Zamaro

Procurador Legislativo

OAB/SP 421.466



CÂMARA MUNICIPAL DE PIRASSUNUNGA
Município de Interesse Turístico



DESPACHO DA SECRETARIA LEGISLATIVA

Este documento tramitou em conformidade com as diretrizes regimentais.

Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Pirassununga. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://pirassununga.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=0A90562WK11A7E4A>, ou vá até o site <https://pirassununga.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: 0A90-562W-K11A-7E4A

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - Relatório Jurídico Nº 1 ao Projeto de Lei Nº 56/2026 - PROTOCOLO: - - - CHAVE PARA VALIDAÇÃO: 0A90-562W-K11A-7E4A