



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 52/2025

Número do processo (1DOC):	Projeto de Lei (PL) n. 3.196/2025
Interessado:	Plenário
Assunto:	Dispõe sobre o fornecimento de fraldas descartáveis a crianças, idosos, pessoas com deficiência, com doenças raras, transtorno do espectro autista e pessoas com comprovada indicação médica no Município de Campo Limpo Paulista e dá outras providências.
Dispositivo:	Constitucionalidade e legalidade do PL. Opinião pela aprovação. Verificação dos requisitos legais. Submissão às Comissões de Justiça e Redação e Finanças, Contas e Orçamento. Quórum de maioria simples.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Projeto de Lei (PL) n. 3.196/2025**, de autoria do Exmo. Sr. Vereador Dr. Regivaldo Cantor dos Santos Júnior, que ““Dispõe sobre o fornecimento de fraldas descartáveis a crianças, idosos, pessoas com deficiência, com doenças raras, transtorno do espectro autista e pessoas com comprovada indicação médica no Município de Campo Limpo Paulista e dá outras providências.””.

2. A Mensagem Justificativa esclarece que:

“(...) O fornecimento de fraldas descartáveis é uma política de saúde e dignidade que transcende a mera despesa orçamentária; é um imperativo moral e um investimento em vida. (...).

Em Campo Limpo Paulista, a garantia do fornecimento gratuito de fraldas significa devolver a essas famílias: i) Dignidade e Conforto para os assistidos, que não mais terão que suportar o desconforto ou o risco de infecções; ii) Alívio Financeiro para os responsáveis, que verão o esforço financeiro ser minorado, possibilitando destinar recursos para outras necessidades familiares urgentes. Trata-se de uma política de baixo custo para o Município, mas de impacto imensurável na qualidade de vida e na saúde pública.”

3. Vêm os autos para análise quanto à legalidade e constitucionalidade do Projeto.

4. É o relatório do essencial.

II. FUNDAMENTAÇÃO

(i) DA COMPETÊNCIA, INICIATIVA E ESPÉCIE NORMATIVA



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

5. A matéria tratada no PL insere-se na competência comum e na competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal e suplementar dos Municípios, nos termos da Constituição Federal:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

XV - proteção à infância e à juventude;

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

6. O assunto é de interesse local, uma vez que o intuito da norma é instituir diretrizes gerais para a concretização de políticas públicas voltadas a idosos, pessoas com deficiência, com doenças raras, transtorno do espectro autista, que se encontram em situação de vulnerabilidade econômica no município. A norma tem natureza geral e programática, voltada à efetivação de direitos sociais fundamentais.

7. O projeto concretiza diversos valores constitucionais fundamentais, dentre os quais: a dignidade da pessoa humana, o direito à saúde e assistência social, proteção a pessoas idosas e com deficiência, redução da pobreza.

8. Quanto à definição de **interesse local**, tem-se a doutrina de Hely Lopes Meirelles:

Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira [...].

Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e imediatamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também, indiretamente, ao Estado-membro e à União. (MEIRELLES, H. L. Direito Municipal Brasileiro. 22. ed. Salvador: JusPodivm, 2022, p. 108/109, grifei)

9. No que se refere à iniciativa do PL, verifica-se a competência do Vereador, uma vez que a Lei Orgânica (art. 38) e o Regimento Interno (art. 131) preveem a competência comum para apresentação de projetos, **inexistindo reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo**:



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

Art. 38. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão, à Mesa da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Artigo 131 - A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, à Mesa ou Comissão da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos.

10. Nesse aspecto, destaca-se o entendimento da doutrina, segundo a qual o rol das matérias reservadas à iniciativa do Poder Executivo deve ser **interpretado restritivamente**:

(...) “Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental”¹

11. O Supremo Tribunal Federal reiterou esse entendimento ao julgar o Tema 917², em sede de repercussão geral, ressaltando que não agride a separação de poderes em qualquer de suas perspectivas norma de iniciativa parlamentar que não atinja o núcleo da reserva de Administração ou da reserva de iniciativa legislativa:

“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 (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).” Somente nessas hipóteses, “ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.”

12. Assim, a mera previsão de despesa para execução de política de caráter geral – como o fornecimento de fraldas a grupos vulneráveis – não invade a reserva de administração.

13. O Tribunal de Justiça de São Paulo tem reconhecido a constitucionalidade de leis municipais de conteúdo semelhante, a exemplo da Lei do Município de Piracicaba:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Município de Piracicaba - Lei nº 10.133/2024, de iniciativa parlamentar, que determina o fornecimento de fraldas descartáveis vulnerabilizados a estratos socialmente - Alegação de

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, 17^a ed. Atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014, p. 633.

² STF – ARE 878911, Relator: Min. Renato Rangel Desinano, julgado em 08/10/2025, publicado em 09/10/2025.



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

usurpação da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo - Descabimento - Lei que traz normas gerais de promoção de política pública, com vistas a dar maior concretude a direitos constitucionalmente previstos - **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** - Tema nº 917 do Supremo Tribunal Federal - Inexistência de afronta à separação de poderes ou à reserva da Administração - Precedentes deste C. Órgão Especial e do Supremo Tribunal Federal AÇÃO IMPROCEDENTE.³

14. Na mesma senda, cita-se, ainda:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE OFORNECIMENTO DE ABSORVENTES HIGIÉNICOS COMO POLÍTICA DE COMBATE À POBREZA MENSTRUAL. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA OU À COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTE. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. 2. Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.⁴

Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Inconstitucionalidade parcial de lei municipal. I. Caso em Exame Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Taquarituba contra a Lei Municipal nº 1.956/2024, que institui programa de doação de kit maternidade solidária às mães em situação de vulnerabilidade social. Alega-se que a lei invade competência do Executivo e cria despesa sem fonte de custeio. II. Questão em Discussão 2. A questão em discussão consiste em determinar se a Lei Municipal nº 1.956/2024 usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo ao estabelecer itens mínimos para o kit maternidade e prazos para sua entrega. III. Razões de Decidir 3. A lei não usurpa competência do Executivo ao criar despesa, desde que não interfira na estrutura administrativa ou regime de servidores, conforme Tema 917/STF. 4. A inconstitucionalidade reside nos artigos 2º e 4º, que especificam itens do kit e prazos de entrega, invadindo competência administrativa do Executivo. IV. Dispositivo e Tese 5. Pedido parcialmente procedente. Declaração de inconstitucionalidade dos artigos 2º e 4º da Lei nº 1.956/2024. Tese de julgamento: 1. A criação de despesa por lei de iniciativa parlamentar não é inconstitucional se não interfere na

³ TJSP – ADI nº 2343142-10.2024.8.26.0000, Relator: Márcio Bartoli, julgada em 19/10/2016, publicada em 04/11/2016.

⁴ STF – RE nº 1494323 Agr, Relator: Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 24/02/2025, publicado em 11/03/2025.



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

estrutura administrativa. 2. A especificação de itens que devem constar do kit maternidade e prazos da entrega, por lei da edilidade, invade competência do Executivo. Legislação Citada: Constituição Estadual, arts. 5º, 24 § 2º, 1 e 4, 47, II, XI e XIV, 111, 144; ADCT, art. 113. Jurisprudência Citada: STF, Tema 917; ADI nº 7149, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2258280-09.2024.8.26.0000, Rel. Luciana Bresciani, Direta de Inconstitucionalidade 2155538-37.2023.8.26.0000, Rel. Silvia Rocha; TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2143160-49.2023.8.26.0000, Rel. Vico Mañas; TJSP. Direta de Inconstitucionalidade 2166395-45.2023.8.26.0000, Rel. Vanna Cotrim, julgado em 13 de setembro de 2023.

15. Na linha dos julgados acima, ressalta-se que a ausência de indicação expressa da fonte de custeio não gera inconstitucionalidade, devendo o Poder Executivo avaliar, em sede de regulamentação e execução orçamentaria, a viabilidade financeira da medida.

16. Dessa forma, a iniciativa parlamentar encontra amparo legal e constitucional.

17. **Ressalvo, contudo, a redação do 4º do PL**, que determina ao Poder Executivo a regulamentação da lei no prazo de 90 (noventa) dias. **Referida disposição é inconstitucional**, por configurar indevida interferência do Poder Legislativo em atividade própria do Poder Executivo e caracterizar intervenção na condução superior da Administração Pública (nesse sentido, STF, Plenário, ADI 4728/DF, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 12/11/2021 – Informativo 1037). Recomenda-se a supressão ou adequação do dispositivo.

III. CONCLUSÃO

18. Diante do exposto, e nos termos do Regimento Interno desta Câmara:

- a)** **OPINA-SE** pela legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei apresentado, tudo nos termos da fundamentação ora lançada;
- b)** **RECOMENDA-SE** especial atenção à ressalva quanto ao art. 4º do PL, cuja disposição é inconstitucional, conforme fundamentação lançada no parágrafo 17 deste Parecer.
- c)** **INDICA-SE**, por fim, o encaminhamento deste Projeto às Comissões de Justiça e Redação e Finanças, Contas e Orçamento, tudo na forma dos artigos 48, inciso I, 49, §1º, incisos II e III, do Regimento Interno⁵, pontuando-se que eventual aprovação do Projeto deverá se dar por

⁵ *Artigo 48. Compete à Comissão de Justiça e Redação: - manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico.*

Artigo 49. Parágrafo 1º - Compete ainda à Comissão de Finanças, Contas e Orçamento: II - zelar para que em nenhuma lei emanada da Câmara seja criado encargo ao erário municipal, sem que se especifiquem os recursos hábeis. III - consultar sempre o Executivo, sobre a conveniência e oportunidade de leis que acarretem despesas e exijam recursos especiais.



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

maioria simples dos votos, na forma do art. 12, da Lei Orgânica⁶ e art. 186, do instrumento regimental⁷.

19. Por oportuno, sublinhe-se que a presente apreciação tomou por base as peças constantes dos autos e restringiu-se aos aspectos jurídicos.

20. À consideração superior.

Campo Limpo Paulista, 13 de novembro de 2025.

MARIANA LOPES PALMIRO ROSA
Procuradora Jurídica
OAB/SP n. 259.446

⁶ *Artigo 12.* Salvo disposição em contrário desta Lei Orgânica, as deliberações da Câmara Municipal são tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros, no mínimo.

⁷ *Artigo 186 -* As deliberações da Câmara serão tomadas sempre por maioria simples de votos, presentes, pelo menos, a maioria absoluta dos membros da Câmara, excetuados os casos expressos nos artigos seguintes.