CONSULTORIA JURIDICA - UVESP

PARECER JURÍDICO

Interessado: Câmara Municipal de Mogi Mirim – SP

Solicitante: Gabinete do Vereador Wagner Ricardo Pereira

Projeto analisado: Projeto de Lei nº 190/2025

Assunto: Instituição da Política Municipal de Fornecimento de Fraldas Descartáveis

Parecerista: Dr. João Batista Costa – OAB/SP 108.200
Consultor Jurídico da União dos Vereadores do Estado de São Paulo – UVESP

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado para análise jurídica o Projeto de Lei nº 190/2025, de autoria parlamentar, que institui a Política Municipal de Fornecimento de Fraldas Descartáveis a pessoas em situação de vulnerabilidade social e com necessidades clínicas específicas no Município de Mogi Mirim.

A proposta estabelece que terão direito ao benefício:

idosos;

pessoas com deficiência;

pessoas com doenças raras;

pessoas com transtorno do espectro autista.

Desde que preenchidos determinados requisitos:

laudo médico com CID;

inscrição no CadÚnico;

residência no município;

renda familiar per capita de até meio salário mínimo.

Foi solicitado parecer jurídico acerca de:

Competência de iniciativa legislativa

Viabilidade administrativa e orçamentária

Possível interferência na organização administrativa da saúde e assistência social

Criação de direito subjetivo passível de judicialização contra o município

Eventuais ajustes técnicos no projeto

É o relatório.

Passo à análise jurídica.

II – DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DO MUNICÍPIO

A Constituição Federal estabelece que a saúde é direito social fundamental e dever do Estado, abrangendo todos os entes federativos.

Constituição Federal

Art. 6º

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

Art. 196 da Constituição Federal

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos.

Além disso, o artigo 23 da Constituição Federal estabelece competência comum para cuidar da saúde:

Art. 23

É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde e assistência pública.

No mesmo sentido:

Art. 30, VII da Constituição Federal

Compete aos Municípios prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população.

Portanto, materialmente o Município pode instituir políticas públicas de assistência à saúde e assistência social, incluindo a distribuição de insumos essenciais.

Assim, em tese o objeto do projeto é constitucional.

Contudo, a análise não se limita ao objeto, sendo necessário verificar a iniciativa legislativa.

III – DO VÍCIO DE INICIATIVA LEGISLATIVA

Apesar da relevância social da proposta, o projeto apresenta forte indício de vício de iniciativa.

A razão é simples: o projeto cria política pública com obrigações administrativas e operacionais ao Poder Executivo.

Isso inclui:

criação de programa público

definição de critérios administrativos

organização de atendimento

execução por órgãos da saúde ou assistência social

criação de despesa pública continuada

Tais matérias são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Constituição Federal

Art. 61 §1º II

São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre organização administrativa e serviços públicos.

Este princípio se aplica aos municípios por simetria constitucional.

V – INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

O projeto também interfere diretamente na gestão administrativa da saúde e da assistência social.

Ele determina:

critérios de concessão

requisitos clínicos

controle administrativo

logística de distribuição

análise socioeconômica

Essas atividades são típicas da administração pública e devem ser regulamentadas pelo Executivo.

VI – DA CRIAÇÃO DE DESPESA PÚBLICA

O projeto gera despesa pública permanente, pois cria obrigação continuada de fornecimento.

A Constituição exige planejamento orçamentário.

Constituição Federal

Art. 167

Nenhuma despesa será realizada sem previsão orçamentária.

Além disso:

Lei de Responsabilidade Fiscal

Art. 16

A criação de despesa deve ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário.

O projeto analisado não apresenta estimativa de impacto financeiro.

Isso fragiliza a constitucionalidade da proposta.

VII – DO RISCO DE JUDICIALIZAÇÃO

Outro ponto crítico é que o projeto cria direito subjetivo ao fornecimento de fraldas.

Observe o texto:

"Fica instituído o direito ao recebimento gratuito de fraldas."

Isso pode gerar judicialização massiva contra o Município.

Ou seja, qualquer cidadão que se enquadre nos requisitos poderá ingressar com ação judicial.

O Poder Judiciário tem reconhecido tais direitos.

STF – Tema 793

O Estado tem o dever de fornecer tratamento de saúde quando comprovada a necessidade.

Assim, a lei poderia gerar:

aumento de ações judiciais

imposição de fornecimento via decisão judicial

impacto financeiro imprevisível

VIII – DO MÉRITO SOCIAL DO PROJETO

Apesar das questões jurídicas, é importante registrar que o mérito social da proposta é extremamente relevante.

A proposta se fundamenta em importantes diplomas legais:

Estatuto do Idoso

Lei nº 10.741/2003

Lei Brasileira de Inclusão

Lei nº 13.146/2015

Lei do Autismo

Lei nº 12.764/2012

Todos garantem proteção especial a essas populações.

Portanto, o objetivo do projeto é legítimo, mas a forma legislativa adotada apresenta vícios jurídicos.

IX – POSSÍVEIS SOLUÇÕES JURÍDICAS

Para tornar a proposta juridicamente segura, recomenda-se:

1 Transformar a lei em norma autorizativa

Exemplo:

"O Poder Executivo poderá instituir programa municipal de fornecimento de fraldas."

Isso evita interferência administrativa.

2 Retirar o termo "direito subjetivo"

Substituir por:

"poderá ser concedido conforme regulamentação do Executivo".

3 Prever regulamentação por decreto

Isso permite que o Executivo defina:

- **critérios**
- **logística**
- **quantidade**
- **orçamento disponível.**

4 Prever limite orçamentário

Exemplo:

"observada a disponibilidade orçamentária".

X – CONCLUSÃO

Diante da análise jurídica realizada, conclui-se que:

✓ O objeto social da proposta é legítimo e compatível com a Constituição Federal.

Entretanto:

⚠ O Projeto de Lei nº 190/2025 apresenta vício formal de iniciativa, pois cria programa público e impõe obrigações administrativas ao Poder Executivo.

⚠ A proposta também gera despesa pública sem estimativa de impacto orçamentário, em possível afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal.

⚠ Além disso, a redação atual cria direito subjetivo ao fornecimento de fraldas, o que pode gerar judicialização massiva contra o Município.

Assim, na forma atual o projeto apresenta riscos de inconstitucionalidade.

XI – PARECER

Diante de todo o exposto, opina-se:

1 Pela existência de vício de iniciativa legislativa no Projeto de Lei nº 190/2025.

2 Pela necessidade de ajustes técnicos na redação para evitar interferência na organização administrativa do Poder Executivo.

3 Pela recomendação de alteração do projeto para modelo autorizativo e condicionado à regulamentação do Executivo.

4 Pela possibilidade de tramitação apenas após adequação jurídica do texto legislativo.

Parecer que submeto à consideração da autoridade solicitante.

Este é meu parecer s.m.j..

Departamento Jurídico, 09 de Março de 2026.

João Batista Costa
Consultor Jurídico UVESP / OAB/SP 108.200