



PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 759/2025.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa da nobre Vereadora Ana Carolina Oliveira, que visa dispor sobre a criação do Programa Municipal de Distribuição Gratuita de Absorventes Geriátricos, destinado a mulheres com deficiência diagnosticadas com incontinência urinária leve a moderada, não beneficiárias de programas de fornecimento gratuito de fraldas geriátricas.

Segundo a propositura, o fornecimento dos absorventes geriátricos será realizado mediante cadastramento prévio nas Unidades Básicas de Saúde (UBS), Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), Centros Especializados de Reabilitação (CER) ou outros equipamentos públicos, com renovação periódica conforme regulamento próprio.

A Justificativa enfatiza que a propositura é fruto de escuta qualificada e do compromisso com mulheres com deficiência que enfrentam incontinência urinária leve a moderada – uma condição comumente invisibilizada pelas políticas públicas de saúde e assistência social. Aduz que tais mulheres, por não se enquadrarem nos critérios para recebimento de fraldas geriátricas, permanecem desassistidas quanto ao acesso a produtos de higiene que garantiriam dignidade, liberdade e segurança no cotidiano, enfatizando que tais absorventes geriátricos são um recurso essencial para garantir autonomia, especialmente em espaços públicos, no ambiente de trabalho, na escola e em outros ambientes de convivência social.

Na forma do Substitutivo ao final apresentado que visa conferir à proposta contornos mais genéricos e abstratos a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, pois apenas pretende aperfeiçoar a prestação de um serviço público já implementado pelo Executivo.

Sob o ponto de vista formal a propositura encontra fundamento no art. 37, *caput*, da Lei Orgânica Municipal. Com efeito, segundo Hely Lopes Meirelles (***Direito Municipal Brasileiro***, 17ª ed., atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014), as “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 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” (p. 633 – grifos acrescentados).

De se ressaltar que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente (ADI 2103255-42.2020.8.26.0000, TJSP – Órgão Especial, Rel. João Carlos Saletti, j. 27/01/2021).

De se observar ainda que o Poder Judiciário tem adotado posicionamento mais flexível em relação à iniciativa parlamentar para a edição de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não havendo que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral).

Em seu aspecto de fundo a propositura visa aperfeiçoar a prestação do serviço público de saúde, matéria atinente à proteção e defesa da saúde, de competência legislativa concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e também dos Municípios, estes para *suplementar a legislação federal e estadual no que couber*, dentro dos limites do predominante interesse local (artigos 24, XII, e 30, II, Constituição Federal).

A Lei Orgânica do Município, em seu art. 215, ratifica a competência municipal para regulamentar ações e serviços de saúde.

Ademais, no que concerne à iniciativa do projeto, cumpre registrar que a Lei Orgânica do Município não mais prevê a iniciativa privativa ao Prefeito para apresentação de projetos de lei que versem sobre serviços públicos, uma vez que tal previsão não encontrava respaldo na Constituição Federal.

Sobre o tema o Supremo Tribunal Federal firmou o seguinte entendimento, nos autos da ADIN 3394-8:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. CONCESSÃO DEFINITIVA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. QUESTÃO DE ÍNDOLE PROCESSUAL.



INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO II DO ARTIGO 2º. SUCUMBÊNCIA NA AÇÃO INVESTIGATÓRIA. PERDA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO III DO ARTIGO 2º. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA DECISÃO JUDICIAL QUE DETERMINAR O RESSARCIMENTO DAS DESPESAS REALIZADAS PELO ESTADO-MEMBRO. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO IV DO ARTIGO 2º. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA “E”, E NO ARTIGO 5º, INCISO LXXIV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL .

1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.

2. Reconhecimento, pelas Turmas desta Corte, da obrigatoriedade do custeio do exame de DNA pelo Estado-membro, em favor de hipossuficientes.

3. O custeio do exame pericial da justiça gratuita viabiliza o efetivo exercício do direito à assistência judiciária, consagrado no artigo 5º, inciso LXXIV, da CB/88.

(...)

7. Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucionais os incisos I, III e IV, do artigo 2º, bem como a expressão “no prazo de sessenta dias a contar da sua publicação”, constante do caput do artigo 3º da Lei n. 50/04 do Estado do Amazonas.”

(ADI 3394-8, Supremo Tribunal Federal, Relator Ministro Eros Grau, DJ 24.08.2007 – grifos acrescentados)

Recentemente, ao enfrentar tema análogo ao ora em estudo, acerca de lei de iniciativa parlamentar que estabelecia a obrigatoriedade de realização de exames, o Egrégio Tribunal de Justiça Paulista assim se pronunciou:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.811, de 26 de junho de 2020, do Município de Dracena, de iniciativa parlamentar com integral veto do Prefeito, que criou a obrigatoriedade de aplicação de testes de glicemia capilar na rede de saúde pública municipal, para melhorar o atendimento médico de urgência e emergência aos portadores de diabetes - Alegação de usurpação da competência privativa do Poder Executivo, violando a separação os poderes - VÍCIO DE INICIATIVA – Projeto apresentado por parlamentar direcionado à obrigatoriedade do Poder Executivo de providenciar monitoramento de glicemia capilar, o qual tem previsão na Lei Federal nº 13.347/2016 – Diploma federal que



suplanta a exigência do inciso XIV do artigo 24 da CF/88, bem como a defesa da saúde prevista no seu inciso XII, abrindo espaço para a competência concorrente suplementar dos Municípios na forma do seu artigo 30, incisos I e II – Possibilidade de iniciativa de projetos de lei nessa matéria por parte de integrante do Poder Legislativo, conforme Tema 917 em repercussão geral no S.T.F. - ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – Impossibilidade do Poder Legislativo, ainda que no exercício da competência concorrente, adentrar em matéria de gestão administrativa, de iniciativa privativa do Poder Executivo - Inconstitucionalidade, no caso, do artigo 2º da norma objurgada, que determina a realização de campanha de esclarecimento público nos meses de novembro de cada ano, ofendendo, nesse ponto, aos artigos 5º; 47, incisos II e XIV; e 144 da Constituição Estadual – Ação julgada parcialmente procedente.*

(ADI nº 2149196-15.2020.8.26.0000, Relator Des. Jacob Valente, j. 31/03/2021 – grifos acrescentados)

Interessante ainda trazer à colação decisão do E. Tribunal de Justiça ao analisar a constitucionalidade de Lei de Birigui que autoriza o fornecimento de sensores e aparelhos para monitoramento de glicemia de pessoas com diabetes vazada nos seguintes termos:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE. PROCEDÊNCIA PARCIAL. I. Caso em Exame: Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal de Birigui contra a Lei Municipal nº 7.430/2024, que autoriza o fornecimento gratuito de sensores e aparelhos para monitoramento de glicemia de pessoas com diabetes pela rede pública municipal de saúde. Alega-se violação à competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo e aos princípios constitucionais. II. Questão em Discussão: A questão em discussão consiste em determinar se a Lei Municipal nº 7.430/2024 viola a competência privativa do Poder Executivo e os princípios constitucionais, ao autorizar despesas sem a devida iniciativa do Executivo. III. Razões de Decidir: A lei impugnada não interfere nas atribuições reservadas ao Poder Executivo, pois institui política pública sem detalhar a execução administrativa, conforme precedente do STF e do Tribunal de Justiça de São Paulo. No entanto, os artigos 2º e 3º da lei, que autorizam a abertura de crédito orçamentário, violam a competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo para propor alterações na lei orçamentária. IV. Dispositivo e Tese: Pedido julgado parcialmente procedente, declarando inconstitucionais o artigo 2º da Lei Municipal nº 7.430/2024. Tese de julgamento: 1. As leis municipais podem instituir políticas públicas sem invadir a competência do Executivo, desde que



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

não detalhem a execução administrativa. Legislação Citada: CF/1988, arts. 2º, 23, II, 24, XIV, 30, I e II, 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", 84, II, 196, 197, 198, caput, 200, II ; Constituição do Estado de São Paulo, arts. 5º, 24, § 2º, 47, II, XI, XIV, 144, 174, III, 176, V, 219, parágrafo único, "1", 220, caput e § 1º, 222, III, 223, II, " e", 277, caput. Jurisprudência Citada: STF, ARE nº 878.911/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 30.09.2016; STF, ADI nº 4.723, Rel. Min. Edson Fachin, j. 22.06.2020; STF, ADI nº 7.149, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. Direta de Inconstitucionalidade nº 2279808-02.2024.8.26.0000 - São Paulo - VOTO Nº 60.219 2/19 TRIBUNAL DE JUSTIÇA PODER JUDICIÁRIO São Paulo 26.09.2022; STF, ADI nº 4.052/SP, Rel. Min. Rosa Weber, j. 04.07.2022. Grifos acrescentados.

Por fim, importa ressaltar que a propositura não dispõe sobre a criação de um novo serviço ou benefício no âmbito da saúde mas, tão somente, aprimora a execução de um programa já implementado para abarcar também as pessoas com deficiência que possuam incontinência urinária leve ou moderada e que não sejam abarcadas pelo programa já implementado de distribuição de fraldas geriátricas¹.

Ante o exposto, no âmbito da competência desta Comissão, não há como deixar de reconhecer a viabilidade jurídica da propositura, cabendo a análise do mérito às Comissões competentes.

A aprovação do projeto dependerá do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, inciso XII, do mesmo diploma legal.

Entretanto, faz-se necessária a apresentação de **Substitutivo** para conferir à proposta contornos mais gerais e abstratos, afastando eventual violação ao princípio constitucional da harmonia e independência entre os poderes, inclusive através da fixação de prazo ao Executivo para regulamentação da Lei (nesse sentido, vide TJSP, ADIs nº 2058997-68.2025.8.26.0000 e nº 2045978-29.2024.8.26.0000).

Sendo assim, somos pela **LEGALIDADE**, na forma do seguinte Substitutivo:

1

https://drive.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/Orientacao_dispensacao_fraldas_12_6_2023.pdf



SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO
PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0759/2025.

*Disciplina a distribuição gratuita de
absorventes geriátricos para mulheres
com deficiência que apresentem
incontinência urinária leve a moderada.*

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º No âmbito do programa de fornecimento de fralda descartável às pessoas com incontinência urinária e/ou fecal já implantado poderão ser distribuídos absorventes geriátricos para mulheres com deficiência que apresentem incontinência urinária leve a moderada.

Art. 2º A distribuição gratuita de absorventes geriátricos tem por objetivos:

I – garantir o acesso a itens de higiene de uso contínuo essenciais à dignidade, mobilidade, saúde e autonomia das mulheres com deficiência;

II – ampliar a proteção social de mulheres que não são contempladas por programas de fornecimento de fraldas geriátricas;

III – promover a inclusão, participação e equidade para mulheres com deficiência em situação de vulnerabilidade.

Art. 3º Poderão ser beneficiárias do programa as mulheres residentes no município de São Paulo que atendam, cumulativamente, aos seguintes critérios:

I – laudo médico que comprove o diagnóstico de incontinência urinária leve a moderada;

II – comprovação de deficiência física, sensorial, intelectual ou múltipla, atestada por laudo médico, Cadastro Único (CadÚnico), cadastro na rede municipal de saúde, ou atendimento por serviços públicos de assistência social;

III – não serem beneficiárias de programas de fornecimento gratuito de fraldas geriátricas.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.



Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em