

PARECER Nº 90/2025

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 2224/2025

Autoria: Vereadora Baixinha Giraldelli

EMENTA: “AUTORIZA O FORNECIMENTO DE FRALDAS DESCARTÁVEIS A IDOSOS E PESSOAS COM DEFICIÊNCIA DE BAIXA RENDA NO MUNICÍPIO DE CAUIABÁ”

I - RELATÓRIO

Segundo a Vereadora o projeto tem o intuito de prestar assistência a idosos e pessoas de baixa renda no Município de Cuiabá.

Destaca que a medida visa corrigir as lacunas assistenciais em torno de tal assunto, posto que:

De acordo com dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, um número expressivo de idosos e pessoas com deficiência no município de Cuiabá vive em situação de vulnerabilidade social, enfrentando dificuldades financeiras para arcar com as despesas essenciais ao seu bem-estar. Além disso, a saúde pública municipal, embora se empenhe para atender essa demanda, enfrenta limitações orçamentárias que impedem a inclusão de todos os cidadãos nos serviços de cuidado necessários.

Assevera, portanto, a nítida necessidade de aprimoramento da legislação protetiva, especialmente para fortalecimento da saúde e da qualidade de vida dessas pessoas.

Registra-se que não há, nos presentes autos eletrônicos, qualquer documentação e/ou estudo de viabilidade técnica, administrativa, impacto financeiro e orçamentário capazes de promover a instrução processual do feito.

É o relatório.

II - EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

O projeto propõe o fornecimento de fraldas descartáveis a pessoas idosas e a pessoas hipossuficientes com deficiência no Município de Cuiabá. **Eis o artigo inaugural do projeto com estimada fundamentação:**



Art. 1º Fica garantido o direito ao recebimento gratuito de fraldas descartáveis a idosos e pessoas com deficiência de baixa renda no Município de Cuiabá.

*Art. 2º **Compete ao Poder Público Municipal garantir o fornecimento e a distribuição das fraldas descartáveis em quantidade adequada às necessidades dos beneficiários, podendo firmar convênios ou parcerias com outras esferas de governo, bem como com empresas ou entidades não governamentais, para a consecução dos objetivos descritos nesta Lei, inclusive visando à produção de fraldas descartáveis de modo mais econômico***

Sem delongas, verificamos que, na lógica do eixo de simetria entre as normas de organização dos Estados e Municípios, o **Projeto de Lei analisado viola o princípio da separação dos poderes contido no artigo 9º c/c o art. 190 da Constituição Estadual** que indica a independência e harmonia entre os Poderes Legislativo e Executivo.

As políticas de assistência social, tal qual a distribuição de fraldas descartáveis, são verdadeiros programas que, para sua fiel execução, devem estar em fiel consonância com os preceitos da Lei Orçamentária Anual, cuja iniciativa para a alocação dos recursos a serem descentralizados é do Senhor Prefeito.

Nessa linha, o projeto que, sem indicar a adequação com os programas orçamentários do exercício vigente, pretende instituir nova política municipal, tem sua validade jurídica fulminado. Assevera-se a orientação jurisprudencial que confirma a inconstitucionalidade de projeto com o exato teor do ora analisado:

1) Por meio do Projeto de Lei nº 111/2023, Vereadores da Câmara Municipal de Guarapari-ES propuseram alterar o § 1º do art. 1º da Lei Municipal nº 4.827/2023, que regulamenta o programa municipal de fornecimento de fraldas descartáveis no âmbito do Sistema Único de Saúde, para ampliar o público beneficiário, retirando o requisito da idade mínima de 13 (treze) anos para recebimento das fraldas, projeto este que fora aprovado pelo Poder Legislativo municipal e, portanto, encaminhado para sanção do Chefe do Poder Executivo municipal. Após a Secretaria Municipal de Saúde e a Procuradoria do município de Guarapari-ES se manifestarem pela inconstitucionalidade formal do Projeto de Lei nº 111/2023, por violar o princípio da separação dos Poderes e a competência privativa do Chefe do Poder Executivo municipal, o Prefeito de Guarapari-ES vetou, por razões jurídicas, integralmente o referido projeto de lei. Ocorre que o citado veto foi rejeitado, por unanimidade, pela Câmara Municipal de Guarapari-ES, resultando, assim, na promulgação integral da Lei Municipal nº 4.858/2023. 2) A presente representação de inconstitucionalidade tem por escopo obter a invalidação da Lei Municipal nº 4.858/2023, por vício de iniciativa e ofensa ao postulado da separação dos Poderes,



ante a contrariedade ao disposto nos arts. 2º e 61, § 1º, inciso II, alínea b, da Constituição da República, nos arts. 1º, 17 e 63, parágrafo único, incisos III, da Constituição do Estado do Espírito Santo, e no art. 58, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Guarapari-ES, uma vez que, ao ampliar o público destinatário do programa de assistência à saúde municipal (distribuição de fraldas descartáveis) a proposta teria interferido na organização administrativa e orçamentária e nos serviços públicos daquele ente público, matérias cuja iniciativa seria reservada ao Chefe do Poder Executivo, atraindo o disposto na Súmula nº 19 deste egrégio Tribunal de Justiça.

Nessa senda, destaca-se os aludidos dispositivos da Constituição Estadual:

“Art. 9º São Poderes do Estado, independentes, democráticos, harmônicos entre si e sujeitos aos princípios estabelecidos nesta Constituição e na Constituição Federal, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

(...);

Art. 190 São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

Parágrafo único. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, é vedado a quem for investido na função de um deles exercer a de outro.”

Sobre a expressão de tal princípio **Luís Francisco Aguilar Cortez** narra que^[1] *“separação dos poderes ou funções estatais representa importante confirmação da necessidade de equilíbrio no exercício do poder estatal, como forma de evitar a concentração e abusos no seu exercício. O Direito, no estágio atual, não está circunscrito às leis escritas ou mesmo às leis nacionais; **para assegurar maior efetividade na sua função de controle, todos os poderes devem estar subordinados ao Direito**, a justificar maior cuidado na avaliação das suas fontes e formas de aplicação. A nova dimensão do ordenamento jurídico mantém a estrutura clássica de limitação do poder estatal, dividindo-o entre uma pluralidade de agentes e instituições, afastando a possibilidade de exercício do poder por meio de uma autoridade única e, de outra parte, a ampliação da esfera normativa permite maior fiscalização do funcionamento daquela estrutura convencional.*

Tal usurpação se opera porque **competete ao Poder Executivo a direção da administração, em tarefas de planejamento, organização e execução de política públicas, de acordo com os termos dos art. 40, I da Constituição do Estado de Mato Grosso, de observância obrigatória pelos Municípios ao teor do art. 173, § 1º e § 2º da citada carta.**

Convém, inclusive, destacar a sólida e harmoniosa orientação jurisprudencial que evidencia a invalidade insanável de projetos da mesma natureza este ora analisado, se inaugurados por parlamentar:

Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de



*leis que criem novas atribuições para órgãos da Administração Municipal e que disponham sobre matéria orçamentária. Ao instituir benefício pecuniário, com o objetivo de contribuir para com o sustento de famílias de baixa renda e de profissionais da área da cultura afetados pela pandemia de Covid-19, a Lei n. 4.779/2021 **confere inédita atribuição a órgãos da Administração Pública Municipal e resulta em despesa não prevista no planejamento financeiro e orçamentário do Município** de Cataguases. A Lei n. 4.779, de 15.07.2021, do Município de Cataguases, de iniciativa parlamentar, embora possua caráter nitidamente social, caracteriza ingerência indevida na gestão administrativa e na organização orçamentária do Poder Executivo, violando o princípio da separação dos poderes. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000211584438000 MG, Relator: Edilson Olímpio Fernandes, Data de Julgamento: 27/04/2022, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 12/05/2022)*

*Lei n. 1.433, de 9 de setembro de 2020, do Município de Ilhabela, que "modifica dispositivos da Lei 1365/2019 que 'autoriza o Poder Executivo a conceder bolsa de estudos e auxílio transporte intermunicipal e dá providências correlatas". Ampliação, por iniciativa parlamentar, de benefícios concedidos aos estudantes do Município, com reflexos orçamentários. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA MATERIAL DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. **Legislador que, ao ampliar benefícios, imiscuiu-se no desenho de política pública** de incentivo aos estudos, com concessão de bolsa e auxílio transporte intermunicipal, que se insere no âmbito da chamada reserva da administração. Situação que deve ser definida diretamente pelo Chefe do Poder Executivo. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Desrespeito aos artigos 5º e 47, inciso II, da Constituição Estadual. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. Lei que regulamenta matéria orçamentária. Necessidade de edição de lei formal de iniciativa do Chefe do Executivo, dada a natureza das regras legais. Violação ao artigo 174, inciso III, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade configurada. Ação procedente. (TJ-SP - ADI: 22628524720208260000 SP 2262852-47.2020.8.26.0000, Relator: Moacir Peres, Data de Julgamento: 06/10/2021, Órgão Especial, Data de Publicação: 08/10/2021)*

A verossimilhança da alegação de vício de inconstitucionalidade formal da Lei Distrital n. 6.688/2020, acrescida da possibilidade de



prejuízos à Administração Pública com a obrigação de pagamento a servidores públicos de verba fundamentada em norma, a priori, inconstitucional, enseja a suspensão da eficácia do ato normativo, em sede de cognição sumária Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade concedida (TJ-DF 07314649720218070000 1418337, Relator: GETÚLIO DE MORAES OLIVEIRA, Data de Julgamento: 03/05/2022, Conselho Especial, Data de Publicação: 30/05/2022)

Por força das razões expostas, embora nitidamente estimada a intenção da nobre Vereadora, tem-se clara a antijuridicidade do processo em questão, por violar a reserva de iniciativa para tratar de projetos com tal natureza, conforme expressa previsão normativa corroborada pelas decisões judiciais supramencionadas.

De outro lado, em atendimento ao comando previsto no Art. 160, § 1º do Regimento Interno desta casa de Leis, impõe-se cotejar o disposto na proposição com os preceitos do programa da farmácia popular, cuja regulamentação pelo decreto nº 5.090/2004 cumulado com a portaria nº 111/2016 já prevê a distribuição não onerosa de fraldas geriátricas. Registra-se que o programa está vigente, sendo noticiada sua ampliação no ano de 2025, restando consignar que, a assunção de tais obrigações pelo Município no exercício financeiro vigente configura inequívoca majoração de despesa, precipuamente se considerando o prazo de regulamentação e os direitos subjetivos previstos de imediato na proposta, gerando inclusive potencial judicialização de tais preceitos.

Além disso, de outro prisma, denota-se que o projeto não está consentâneo com a Lei Orgânica do Município de Cuiabá e a **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Estabelece a primeira que:

“Art. 96. O planejamento das atividades do Governo Municipal obedecerá às diretrizes deste capítulo e será feito por meio de elaboração e manutenção atualizada, entre outros, dos seguintes instrumentos:

(...);

V - Orçamento Anual;

Art. 106. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na Lei Orçamentária Anual.”

A despesa pública deve realizar-se em estrita consonância com o princípio de legalidade,



que, nos termos da Constituição da República, impõe não só a autorização legislativa para sua efetivação, como também a fixação legal do *quantum* do dispêndio autorizado (art. 165, § 8º, C.F.).

Também a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000, impõe:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I – adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II – compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

Pelo exposto acima verifica-se que se faz necessário que a criação desta despesa atenda as exigências legais da LRF, o que não ocorreu no caso em apreço, cumulando, vícios de constitucionalidade e legalidade do projeto.

2. REGIMENTALIDADE.



O projeto atende as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO.

O projeto não atende integralmente as exigências a respeito da redação estabelecidas na Lei Complementar nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998 Complementar nº. 107/01; que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

4. CONCLUSÃO.

Pelos fundamentos expostos, opinamos pela rejeição, salvo melhor juízo.

5. VOTO:

VOTO DO RELATOR: PELA REJEIÇÃO

[1] CORTEZ, L. F. A. *Separação dos poderes: tendências e desafios. A vida dos direitos nos 30 anos da Constituição Federal* / coordenação: Francisco Eduardo Loureiro, Renato Siqueira De Pretto, Richard Pae Kim. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2019.

Cuiabá-MT, 26 de março de 2025



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 3100300036003200380036003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Marcrean Santos (Câmara Digital)** em 26/03/2025 16:05

Checksum: **2A43DD30D37BEC985ACFE91617444D58DC97EF3F9F1C4C6E0A2C4144AEEC71E8**

