PARECER Nº 1037/2025 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0385/21.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa dos nobres Vereadores Isac Felix e Camilo Cristófaro, que dispõe sobre a distribuição de absorventes femininos nas Unidades Básicas de Saúde e Postos de Saúde situados no Município de São Paulo.

Segundo a propositura, os absorventes a serem distribuídos deverão ser preferencialmente sustentáveis, de modo a possibilitar a sua utilização por mais de uma vez e reduzir os impactos ambientais no descarte.

Sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto pode seguir em tramitação.

Sob o ponto de vista formal a propositura encontra fundamento no art. 37, caput, da Lei Orgânica Municipal. Com efeito, segundo o doutrinador 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).

De se ressaltar ainda 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. 27/01/21).

Quanto ao pretendido pela propositura, cabe observar que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa – esta reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo – o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação 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 há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral, j. 29.09.2016).

A propositura encontra fundamento na competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local, nos termos do art. 30, inciso I da Constituição Federal, dispositivo com idêntica redação no art. 13, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

Recentemente, ao enfrentar tema semelhante o Supremo Tribunal Federal considerou constitucional dispositivo de lei de Piracicaba (SP) que determina à prefeitura o fornecimento gratuito de absorventes higiênicos para mulheres de baixa renda nas unidades de saúde do município no julgamento do Recurso Extraordinário 1497273, cuja decisão foi vazada nos seguintes termos:

EMENTA: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONTROLE CONCENTRADO PELO EFETUADO CONSTITUCIONALIDADE DE TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. LEI 9.956/2023, DO MUNICÍPIO DE PIRACICABA. NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR. POLÍTICA PÚBLICA. DISPONIBILIZAÇÃO DE ABSORVENTES NAS UNIDADES DE SAÚDE. AUSÊNCIA DE OFENSA À RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. ÂMBITO DE ATUAÇÃO REGULAR DO PODER LEGISLATIVO. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. CONFORMIDADE.

1. Na origem trata-se de ADI ajuizada pelo Prefeito do Município de Piracicaba em face da Lei Municipal 9.956/2023, “que dispõe sobre programa de fornecimento gratuito de absorventes higiênicos nas unidades de saúde do Município de Piracicaba e dá outras providências”.

2. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou parcialmente procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º supracitado por ofensa à reserva da Administração.

3. Os órgãos citados no dispositivo declarado inconstitucional pelo TJSP (Unidades Básicas de Saúde – UBS, postos do Programa de Saúde da Família – PSF, Centro de Referência em Atenção Básica CRAB e nos Centros de Referência e Assistência Social CRAS) já são estruturados para os cuidados com a saúde da população.

4. A norma da lei municipal apenas direcionou o fornecimento dos absorventes para unidades preexistentes, nas quais se realizam serviços análogos. Não se promoveu qualquer alteração no organograma da Administração Pública local, na forma vedada pelo Tema 917 da repercussão geral.

5. O aproveitamento de estruturas já criadas, nas quais se agregará a distribuição de absorventes para pessoas pobres, atende ao postulado da eficiência na atividade administrativa, merecendo encômios.

6. Agravo Interno e Recurso Extraordinário providos para reconhecer a constitucionalidade do artigo 2º da Lei 9.956/2023 do Município de Piracicaba.

Assim, embora em regra a imposição de prestações materiais seja questão adstrita à esfera administrativa do Executivo, que é quem exerce os atos de governo, para garantir seu grau mínimo de efetividade, o Poder Legislativo pode exercer a iniciativa de projetos de leis, conforme se extrai da lição do Ministro Gilmar Ferreira Mendes:

A Constituição brasileira acolheu essa garantia do mínimo social. O art. 201, § 5º, da Constituição, estabelece o salário mínimo como piso dos benefícios previdenciários, e o Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência sedimentada no sentido de que essa norma é auto-aplicável.

... A jurisprudência do STF também registra precedentes em que, para se obviar que normas de cunho social, ainda que de feitio programático, convertam-se em ‘ promessa constitucional inconsequente ‘, são reconhecidas obrigações mínimas que, com base nelas, o Estado deve safisfazer – como nos vários casos em que se proclamou o direito de pacientes de AIDS a receber medicamentos gratuitos dos Poderes Públicos. (Direito Constitucional Brasileiro, 2ª ed., fls. 263. Grifo nosso).

Nesse sentido:

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 capitar 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 Estadual – Ação julgada parcialmente procedente.*

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2149196-15.2020.8.26.0000; Relator (a): Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 31/03/2021; Data de Registro: 12/04/2021).

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 JUDICÁRIA 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. O custeio do exame pericial da justiça gratuita viabiliza o efetivo 3. exercício do direto 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, Acórdão, DJ 24.08.2007) (grifamos)

Em seu aspecto de fundo a propositura versa sobre proteção e defesa da saúde, uma vez que o uso e a troca de absorventes são medidas que reduzem o risco de doenças. Encontra fundamento, portanto, na 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).

Assim, o projeto, é medida que concretiza o dever constitucional imposto ao Poder Público de proteção à saúde, insculpido no art. 196 caput do Texto Maior que preceitua:

Art. 196. 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 e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (grifamos)

Por seu turno, expressa, também, a Lei Orgânica Municipal, em seu art. 213, inciso I, transcrito:

Art. 213. O Município, com participação da comunidade, garantirá o direito à saúde, mediante:

I - políticas que visem ao bem estar físico, mental e social do indivíduo e da coletividade, a redução e a busca da eliminação do risco de doenças e outros agravos, abrangendo o ambiente natural, os locais públicos e de trabalho; [...]

III - atendimento integral do indivíduo, abrangendo a promoção, preservação e recuperação da saúde. (grifamos)

Por fim, de se observar ainda que a propositura tem vertente que se coaduna com o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III da CF), um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

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

Ante o exposto, somos PELA LEGALIDADE, na forma do seguinte Substitutivo que visa adaptar a propositura aos ditames da Lei Complementar 95/98 e ainda retirar a obrigatoriedade ao Executivo para regulamentar a lei no prazo estipulado, ressaltando que há entendimento jurisprudencial consagrado no sentido de que a fixação de prazo ao Executivo para regulamentar a Lei viola o Princípio da Separação entre os Poderes, bem como para remover cláusulas que impliquem ato concreto a ser praticado pelo Executivo, sob pena de revestir de inconstitucionalidade a medida:

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 385/2021.

Dispõe sobre a distribuição de absorventes nas unidades Básicas de Saúde e Postos de Saúde situados no Município de São Paulo.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º As Unidades Básicas de Saúde e os Postos de Saúde situados no âmbito do Município deverão distribuir absorventes femininos para as pacientes, quando estes forem solicitados.

Parágrafo Único. Compete ao órgão público responsável pela distribuição fixar a quantidade a ser entregue, levando-se em consideração a média de utilização pelas mulheres durante o fluxo menstrual.

Art. 2º Os absorventes a serem distribuídos deverão ser preferencialmente sustentáveis, os quais possibilitam a utilização pela mulher por mais de uma vez e reduzem os impactos ambientais no descarte.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias suplementadas quando necessário.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 27/08/2025.

Sandra Santana (MDB) - Presidente

Alessandro Guedes (PT)

Dr. Milton Ferreira (PODE)

Janaina Paschoal (PP)

Lucas Pavanato (PL)

Sansão Pereira (REPUBLICANOS)

Silvão Leite (UNIÃO)

Silvia Da Bancada Feminista (PSOL) - Relatoria

Thammy Miranda (PSD)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 28/08/2025, p. 316

Para informações sobre revogações ou alterações a esta norma, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.