



# Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

## PROCURADORIA DO PODER LEGISLATIVO DE VOTUPORANGA

PARECER JURÍDICO Nº: 101

INTERESSADO: CÂMARA MUNICIPAL DE VOTUPORANGA

REFERENTE AO PROJETO DE LEI Nº 64/2026

ASSUNTO: Dispõe sobre o Programa de Fornecimento Gratuito de Absorventes Higiênicos nas Unidades de Saúde do Município e dá outras providências.

**DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI Nº 64/2026- DISPÕE SOBRE O PROGRAMA DE FORNECIMENTO GRATUITO DE ABSORVENTES HIGIÊNICOS NAS UNIDADES DE SAÚDE DO MUNICÍPIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. A ORIENTAÇÃO DO ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO TEM SIDO NO SENTIDO DE QUE LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUANDO INSTITUI REGRAS PROGRAMÁTICAS, GENÉRICAS E ABSTRATAS EM MATÉRIA DE SAÚDE PÚBLICA E ASSISTÊNCIA SOCIAL, MESMO AO CRIAR OU AUMENTAR DESPESAS PARA A ADMINISTRAÇÃO LOCAL, NÃO PADECE DE VÍCIO DE INICIATIVA, NEM VIOLA O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO ENTRE OS PODERES OU DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO- TESE FIXADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, PARA FINS DE REPERCUSSÃO GERAL, NO TEMA 917 DAQUELA CORTE SUPREMA. RECOMENDAÇÃO (SUPRESSÃO DOS PARÁGRAFOS 1º E 2º DO ART. 2º).**

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Votuporanga:





# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

### I- DO RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer acerca de análise de Projeto de Lei nº 64/2026, de autoria do Vereador Emerson Pereira, que ***“Dispõe sobre o Programa de Fornecimento Gratuito de Absorventes Higiênicos nas Unidades de Saúde do Município e dá outras providências”***.

Inicialmente, conforme justificativa apresentada pelo Vereador, o presente Projeto de Lei visa instituir, no âmbito do Município, programa de fornecimento gratuito de absorventes higiênicos nas unidades de saúde públicas, como medida de promoção da dignidade humana, proteção à saúde e redução das desigualdades sociais.

A chamada pobreza menstrual ainda afeta mulheres e pessoas transmasculinas em situação de vulnerabilidade, que muitas vezes não dispõem de recursos para aquisição de produtos adequados, expondo-se a riscos à saúde. Além disso, a falta de acesso a itens básicos de higiene menstrual impacta diretamente a frequência escolar, contribuindo para prejuízos no aprendizado e aumento da desigualdade de oportunidades.

A proposta encontra amparo nos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e do direito à saúde, bem como no dever do Estado de promover políticas públicas voltadas à redução de riscos, não interferindo na organização administrativa do Poder Executivo, por limitar-se a instituir diretrizes





# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

em conformidade com o princípio da separação dos Poderes e a competência municipal para legislar sobre matéria de interesse local.

Ressalta-se que a proposta é inspirada na Lei nº 9.956, de 31 de agosto de 2023, do Município de Piracicaba, cuja constitucionalidade foi reconhecida pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2266227-51.2023.8.26.0000.

Por fim, a proposta também prevê a possibilidade de o Município aderir a programas de outros entes federativos, o que permite sua implementação de forma responsável e compatível com a disponibilidade orçamentária, sem criar obrigatoriedade imediata de novos dispêndios.

Instruem o pedido, no que interessa: (i) Minuta do projeto de Lei nº 64/2026, com a respectiva justificativa; (ii) Lei nº 9.956, de 31 de agosto de 2023 e (iii) acórdão da ADI nº 2266227-51.2023.826.0000.

Em síntese, eis o relato dos fatos.

Passo a análise Jurídica.

### **II- DA ANÁLISE JURÍDICA**





# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Primeiramente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições desta Procuradoria a análise do mérito de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da competência e da iniciativa.

Inicialmente, com relação à competência municipal para legislar sobre a matéria abordada, é de se notar que o projeto versa sobre matéria de competência do Município, em razão de interesse local, encontrando amparo no artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal e no artigo 8º, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município de Votuporanga, vejamos:

***“Art. 30. Compete aos Municípios:***

***I - legislar sobre assuntos de interesse local;***

***II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”;*** (grifo nosso)

***“Art. 8º Ao Município compete prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar da população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:***

***I - legislar sobre assuntos de interesse local”;***

***II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”;*** (grifo nosso).





# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

O referido Projeto de Lei, deve ser aprovado por MAIORIA SIMPLES dos membros do Legislativo, conforme artigo 40, da Lei Orgânica de Votuporanga:

***“Art. 40. As leis ordinárias, os decretos legislativos e as resoluções serão aprovadas por maioria simples dos votos, presente a maioria absoluta da Câmara Municipal, em um único turno de votação, salvo disposições contidas nesta Lei Orgânica”. (grifo nosso).***

A Lei Orgânica do Município de Votuporanga, dispõe que é competência Privativa do Prefeito:

***“Art. 38. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por cinco por cento do total do número de eleitores do Município, ressalvadas as hipóteses de iniciativa privada.***

***Parágrafo único. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis sobre:***

*I - plano plurianual;*

*II - diretrizes orçamentárias;*

*III - lei orçamentária;*

*IV - regime jurídico dos servidores municipais;*

*V - criação e extinção de cargos, funções e empregos na administração direta, indireta e fundacional, bem como a fixação da respectiva remuneração, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público e o previsto no inciso XIII do art. 20; e*





# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

*VI - criação, estrutura e atribuições de órgãos da administração pública municipal direta, indireta e fundacional, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público”. (grifo nosso).*

Nesse sentido, também dispõe o Regimento interno da Câmara de Votuporanga:

**“Art. 144. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis sobre:**

*I - plano plurianual;*

*II - diretrizes orçamentárias;*

*III - lei orçamentária;*

*IV - regime jurídico dos servidores públicos;*

*V - criação e extinção de cargos, funções e empregos na*

*Administração Direta, Indireta e Fundacional, bem como a*

*fixação da respectiva remuneração, exceto as fundações de*

*direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público e o*

*previsto na Lei Orgânica do Município.*

*VI - criação, estrutura e atribuições de órgãos na Administração*

*Pública Municipal Direta, Indireta e Fundacional”. (grifo nosso).*

De outro lado, a decisão do STF em repercussão geral definiu o tema 917 para reafirmar que:

**“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração,**





# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

**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).**” Ficou claro que, com exceção das matérias previstas expressamente naqueles dispositivos e seus correspondentes a nível estadual e municipal, todas as outras são inalcançáveis pela inconstitucionalidade formal subjetiva, ou seja, vício de iniciativa, uma vez que a interpretação dada pela Suprema Corte é restritiva e não amplia o rol taxativo previsto pelo legislador constituinte”. (grifo nosso).

Em caso análogo, na ADI nº 2266227-51.2023.8.26.0000, posteriormente submetida ao crivo do Supremo Tribunal Federal, o Plenário da Corte reconheceu a constitucionalidade de dispositivo da Lei nº 9.956/2023, do Município de Piracicaba/SP, que instituiu programa de fornecimento gratuito de absorventes higiênicos a pessoas em situação de vulnerabilidade nas unidades de saúde municipais. A conclusão foi firmada no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.497.273, concluído em sessão virtual encerrada em 20/09/2024.

A referida lei municipal, de iniciativa parlamentar, instituiu política pública voltada à promoção da dignidade menstrual, prevendo a distribuição gratuita de absorventes higiênicos em estruturas administrativas já existentes, notadamente nas Unidades Básicas de Saúde (UBSs), nos postos do Programa de Saúde da Família (PSFs), nos Centros de Referência em Atenção Básica (CRABs) e nos Centros de Referência de Assistência Social (CRASS).





# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

No âmbito do controle concentrado estadual, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao apreciar ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Chefe do Poder Executivo local, julgou parcialmente procedente o pedido. Embora tenha reconhecido a validade da política pública instituída, entendeu que o art. 2º da lei — ao indicar os locais de distribuição dos insumos — teria promovido ingerência indevida na organização administrativa, em afronta à reserva de iniciativa do Executivo. Na mesma oportunidade, acolhendo manifestação do Ministério Público estadual, determinou a inclusão de pessoas transgênero (transmasculinas) no rol de beneficiários da política pública. Vejamos:

**“Ação direta de inconstitucionalidade - Lei do Município de Piracicaba n. 9.956, de 31 de agosto de 2023, de iniciativa do Poder Legislativo, que instituiu o programa municipal de fornecimento de absorventes higiênicos para mulheres de baixa renda - Inconstitucionalidade tão-só do seu artigo 2º - Atribuições de logística ao Executivo local, e imposição travestida de orientação, que invadem a organização administrativa e inadvertidamente violam o quanto disposto nos artigos 5º, 47, inciso II e XIV e 144, da Constituição Paulista - A orientação do Órgão Especial tem sido no sentido de que lei municipal, de iniciativa parlamentar, quando institui regras programáticas, genéricas e abstratas em matéria de saúde pública e assistência social, mesmo ao criar ou aumentar despesas para a administração local, não padece de vício de iniciativa nem viola o princípio da separação entre os poderes ou da reserva da administração, - Tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, para fins de repercussão geral, no Tema 917**





# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

***daquela Corte Suprema Requerimento ministerial feito com fundamento na causa petendi aberta, de extensão para outros grupos sociais Procedência - Motivação aliunde ou per relationem - Inclusão de transgêneros (transmasculinos) nos arts. 1º a 2º do sobredito ato normativo questionado Declaração de nulidade parcial sem redução de texto - Ação julgada procedente em parte. autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2266227-51.2023.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DOMUNICÍPIO DE PIRACICABA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PIRACICABA.”(grifo nosso).***

No Supremo Tribunal Federal, o Ministério Público do Estado de São Paulo insurgiu-se contra a primeira parte da decisão do Tribunal de Justiça, sustentando, em síntese, que a norma impugnada não promove ingerência indevida na esfera administrativa, mas apenas estabelece diretrizes voltadas à concretização de política pública de saúde, em consonância com direito social expressamente assegurado pela Constituição.

Em decisão monocrática, o relator, Ministro André Mendonça, negou provimento ao recurso extraordinário, entendimento que ensejou a interposição de agravo interno pelo Ministério Público estadual.





# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

No julgamento do agravo, concluído em sessão virtual encerrada em 20/09/2024, prevaleceu o voto do Ministro Alexandre de Moraes, redator do acórdão, **que reconheceu a constitucionalidade do dispositivo impugnado. Assentou Sua Excelência que a lei municipal não promoveu alteração na estrutura administrativa local, limitando-se a direcionar a execução da política pública a unidades e órgãos de saúde já existentes e devidamente estruturados.**

**Destacou, ainda, que o aproveitamento de estruturas administrativas previamente instituídas para a implementação da política de distribuição de absorventes a pessoas em situação de vulnerabilidade revela-se compatível com o princípio da eficiência, que rege a atuação administrativa.**

Restaram vencidos o relator, Ministro André Mendonça, e o Ministro Nunes Marques, prevalecendo o entendimento firmado pelo voto condutor no sentido da constitucionalidade da norma impugnada, por não caracterizar ingerência indevida na organização administrativa, mas mero direcionamento de política pública a estruturas já existentes, em consonância com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (Tema 917 da repercussão geral), nos seguintes termos:

**“EMENTA: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE EFETUADO PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. LEI 9.956/2023, DO MUNICÍPIO DE PIRACICABA. NORMA DE**





# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

**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**



# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

**Lei 9.956/2023 do Município de Piracicaba. A G .REG. NO RE-CURSO EXTRAORDINÁRIO 1.497.273 SÃO PAULO". (grifo nosso).**

À vista do exposto, esta Procuradoria **recomenda a supressão dos §§ 1º e 2º do art. 2º**, porquanto tais dispositivos foram introduzidos em momento posterior ao julgamento do precedente invocado, não tendo sido objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal no caso paradigma, o que impede a extensão automática do juízo de constitucionalidade firmado, recomendando-se, por prudência, a sua retirada.

### **III- DA CONCLUSÃO**

Diante do exposto, **e desde que observada a recomendação acima consignada**, esta Procuradoria entende que o Projeto de Lei nº 64/2026, atende aos pressupostos constitucionais e legais.

No mais, coloco-me à disposição para maiores esclarecimentos.

Em síntese, eis o parecer. À superior consideração.

Votuporanga, 13 de abril de 2026.

**ROSELAINE CORREIA**  
Procuradora Legislativa  
OAB/SP 368.365

