



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2026.0000639080

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2016059-24.2026.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITA DO MUNICÍPIO DE ITAPEVA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPEVA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores FRANCISCO LOUREIRO (Presidente), ÁLVARO TORRES JÚNIOR, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, SOUZA NERY, EUVALDO CHAIB, MARCIA DALLA DÉA BARONE, NUEVO CAMPOS, RENATO RANGEL DESINANO, AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, DÉCIO NOTARANGELI, ALEXANDRE LAZZARINI, FLORA MARIA NESI TOSSI SILVA, DONEGÁ MORANDINI, OSWALDO LUIZ PALU, PINHEIRO FRANCO, LUÍS FRANCISCO AGUILAR CORTEZ, SILVIA ROCHA, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, MATHEUS FONTES E FIGUEIREDO GONÇALVES.

São Paulo, 1º de julho de 2026.

GOMES VARJÃO



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Autora: PREFEITA DO MUNICÍPIO DE ITAPEVA

Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPEVA

Interessado: ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO Nº 47.641

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Inciso II do artigo 2º e incisos II e III do artigo 3º da Lei nº 5.340/2025, do Município de Itapeva, de iniciativa parlamentar, que institui programa municipal nas escolas da rede pública de ensino com foco em ações educativas sobre higiene íntima, dignidade menstrual, prevenção de infecções sexualmente transmissíveis (ISTs) e gravidez na adolescência. Previsão de combate à pobreza menstrual, distribuição gratuita de absorventes higiênicos e itens de higiene pessoal e campanhas educativas. Inexistência de violação à separação dos poderes. Política pública voltada à concretização do direito social à saúde e à dignidade da pessoa humana. Tema 917 da repercussão geral. Ausência de criação de órgãos, cargos ou alteração da estrutura administrativa. Inexistência de ofensa à denominada reserva da Administração. Precedentes do Supremo Tribunal Federal, inclusive em hipótese análoga envolvendo distribuição gratuita de absorventes higiênicos. Artigo 113 do ADCT. Inaplicabilidade, no caso concreto, por se tratar de medida voltada à efetivação de direito fundamental constitucionalmente assegurado.

Ação improcedente.

Trata-se de ação ajuizada pela Prefeita do Município de Itapeva por meio da qual pretende a declaração de inconstitucionalidade do inciso II do artigo 2º e incisos II e III do artigo 3º da Lei 5.340/2025, oriundos de projeto de iniciativa parlamentar, que



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

institui programa municipal nas Escolas da Rede Pública de Ensino com foco em ações educativas sobre higiene íntima, dignidade menstrual, prevenções de infecções sexualmente transmissíveis (ISTs) e gravidez da adolescência.

Sustenta que os dispositivos impugnados criam despesas públicas de natureza continuada e impõem a implementação de política pública específica, com atribuição de obrigações administrativas diretas ao Poder Executivo Municipal, sem a correspondente estimativa de impacto orçamentário e financeiro, nem compatibilidade com o planejamento orçamentário, em afronta ao art. 113 do ADCT, aos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e às normas constitucionais orçamentárias. Afirmar que as disposições legais desbordam da competência do Poder Legislativo Municipal, invadindo a esfera de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, em violação ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo, de observância obrigatória pelos Municípios, nos termos do art. 144 da Constituição Estadual. Ressalta que os dispositivos questionados foram objeto de veto pela Chefe do Poder Executivo, rejeitado pela Câmara Municipal, e que a própria Procuradoria Jurídica do Legislativo se manifestou pela inconstitucionalidade do projeto. Com base nesses fundamentos, requer a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia dos dispositivos impugnados e, ao final, a procedência da ação.

O Presidente da Câmara Municipal de Itapeva prestou informações defendendo a constitucionalidade dos dispositivos impugnados (fls. 53/61).

A d. Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo não se manifestou (fl. 66).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A Procuradoria-Geral de Justiça opinou pela improcedência da ação (fls. 71/79).

É o relatório.

A ação é improcedente.

Os dispositivos impugnados possuem o seguinte teor:

“Art. 2º O Programa tem como objetivos:
(...)

II – combater a pobreza menstrual e garantir acesso a absorventes higiênicos nas escolas.”

“Art. 3º O Programa será desenvolvido por meio de:
(...)

II – distribuição gratuita de absorventes higiênicos e itens de higiene pessoal nas escolas;

III – campanhas educativas e material didático adaptado à faixa etária.”

A controvérsia cinge-se à possibilidade de lei de iniciativa parlamentar instituir política pública voltada à promoção da saúde íntima e dignidade menstrual no âmbito da rede pública de ensino municipal.

Não se vislumbra, contudo, violação ao princípio da separação dos poderes ou invasão da esfera de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou-se no sentido de que não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo a lei de iniciativa parlamentar que, embora possa acarretar despesas à Administração Pública, não disponha sobre criação de cargos, estrutura administrativa, atribuições específicas de órgãos públicos ou regime jurídico de servidores,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

conforme assentado no Tema 917 da repercussão geral.

No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal reconhece que não ofende a separação dos poderes a edição de lei de iniciativa parlamentar voltada à concretização de direitos sociais constitucionalmente assegurados, ainda que dela decorram encargos ao Poder Público (ADI nº 4.723/AP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, j. 22.06.2020).

No caso concreto, a norma impugnada limita-se a instituir política pública de caráter social e sanitário, relacionada à concretização do direito fundamental à saúde, sem promover alteração do organograma administrativo, criação de órgãos, cargos ou funções públicas, tampouco disciplinar atribuições específicas de órgãos da Administração.

Cuida-se, em verdade, de diploma normativo que estabelece diretrizes gerais voltadas à implementação de ações de saúde pública e proteção da dignidade menstrual, matéria inserida no âmbito das competências legislativas municipais suplementares e vinculada à concretização de direitos sociais expressamente previstos na Constituição Federal.

O Supremo Tribunal Federal possui orientação recente em situação análoga, reconhecendo a constitucionalidade de lei municipal de iniciativa parlamentar que instituiu programa de fornecimento gratuito de absorventes higiênicos em unidades públicas de saúde, assentando inexistir afronta à reserva da Administração quando inexistente modificação estrutural da Administração Pública ou criação de órgãos administrativos (RE nº 1.497.273 AgR/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. André Mendonça, Red. p/ acórdão Min. Alexandre de Moraes, j. 23.09.2024).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Na oportunidade, consignou-se que a utilização de estruturas públicas já existentes para implementação de política pública voltada à promoção da saúde e dignidade menstrual não caracteriza ingerência indevida do Poder Legislativo na atividade administrativa.

Também não prospera a alegação de afronta ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Embora o Supremo Tribunal Federal reconheça a aplicabilidade do referido dispositivo aos entes federativos, a hipótese dos autos não evidencia criação autônoma de despesa obrigatória desvinculada de obrigação constitucional preexistente.

As medidas previstas na norma impugnada inserem-se no contexto de concretização do direito social à saúde, cuja implementação já constitui dever constitucional do Poder Público, não sendo possível reconhecer, na espécie, vício formal apto a ensejar a invalidação da lei.

Ademais, eventual ausência de previsão orçamentária suficiente não conduz, por si só, à inconstitucionalidade da norma, podendo acarretar, quando muito, limitação de eficácia no respectivo exercício financeiro.

Nesse contexto, ausente violação aos artigos 5º, 47, II e XIV, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo, a improcedência da ação é medida de rigor.

Ante o exposto, julgo improcedente a ação direta de inconstitucionalidade.

É meu voto.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Des. GOMES VARJÃO
Relator