



**PREFEITURA DE
SÃO PAULO**
GABINETE DO PREFEITO
OFÍCIO AO LEGISLATIVO

Câmara Municipal de São Paulo
A/C: Excelentíssimo Senhor Ricardo Teixeira
Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

ASSUNTO: Ofício SGP - 12 nº 202/2025

Senhor Presidente,

Reportando-me ao ofício acima referenciado, em atenção ao pedido de subsídios formulado pela Comissão de Administração Pública acerca do Projeto de Lei nº 384/2021, de autoria do Vereador Isac Felix, que "*Dispõe sobre a distribuição de absorventes nas Escolas da Rede Pública do Município de São Paulo*", encaminho a essa Presidência cópia das informações prestadas pela Secretaria Municipal de Saúde.

Na oportunidade, renovo-lhe meus votos de apreço e consideração.



Denise Soares Ramos
Secretária Adjunta Substituta
Em 10/10/2025, às 20:21.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
<http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **143471393** e o código CRC **A6032E05**.



PREFEITURA DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE COORDENADORIA DE ATENÇÃO BÁSICA

Rua Dr. Siqueira Campos, 172 - Bairro Liberdade - São Paulo/SP
Telefone: (11) 5465-9767

PROCESSO 6010.2024/0003172-8

Informação SMS/CAB Nº 131170179

São Paulo, 13 de agosto de 2025.

PARECER TÉCNICO - ÁREA TÉCNICA DE SAÚDE DA MULHER / SMS-SP

Assunto: Análise técnica do Projeto de Lei nº 384/2021 de autoria do Excelentíssimo Vereador Isac Felix que dispõe sobre a distribuição de absorventes nas escolas da rede pública no município de São Paulo

Solicitante: Câmara Municipal de São Paulo

Manifestação: Favorável

1. Contextualização

O presente parecer técnico tem por objetivo apresentar manifestação da Área Técnica de Saúde da Mulher da Secretaria Municipal da Saúde (SMS-SP) em relação ao Projeto de Lei nº 384/2021, que propõe a implementação da distribuição de absorventes sustentáveis (tais como calcinhas absorventes, coletores menstruais ou absorventes de pano reutilizáveis) nas escolas da rede pública municipal, como medida de promoção da saúde menstrual e de enfrentamento à pobreza menstrual.

2. Fundamentação técnica

A **saúde menstrual** é um componente fundamental do direito à saúde sexual e reprodutiva, à dignidade, à permanência escolar e à equidade de gênero. Diversos estudos e documentos de organizações nacionais e internacionais apontam que a falta de acesso a produtos menstruais adequados impacta negativamente a vida de meninas, adolescentes e pessoas que menstruam, especialmente em contextos de vulnerabilidade social.

A pobreza menstrual está associada a:

- Aumento de faltas escolares durante o período menstrual;
- Risco aumentado de infecções geniturinárias por uso de materiais inadequados;
- Comprometimento da autoestima e da participação social.

Nesse contexto, a proposta de distribuir **absorventes sustentáveis** nas escolas

públicas do município **apresenta-se como uma iniciativa inovadora, eficaz e alinhada aos princípios da saúde coletiva e da justiça social.** Entre as principais vantagens estão:

- **Redução de custos a médio e longo prazo** (produtos reutilizáveis duram anos);
- **Menor impacto ambiental** em comparação aos absorventes descartáveis;
- **Autonomia e conforto para as adolescentes**, após orientação e adaptação ao uso.

Além disso, a proposta se articula com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente os ODS 3 (Saúde e Bem-Estar), 4 (Educação de Qualidade), 5 (Igualdade de Gênero) e 12 (Consumo e Produção Sustentáveis).

3. Relevância para a política pública municipal

A distribuição de absorventes sustentáveis, acompanhada de ações educativas sobre saúde menstrual, é uma medida que contribui para:

- Ampliar o acesso equitativo a insumos de higiene íntima;
- Reduzir a evasão escolar de meninas em situação de vulnerabilidade;
- Integrar saúde e educação na promoção de práticas sustentáveis e emancipadoras;
- Fortalecer a intersetorialidade entre as políticas públicas de saúde, educação, assistência social e direitos humanos.

A SMS-SP já atua em iniciativas voltadas à promoção da saúde menstrual, e esta proposta se mostra convergente com as diretrizes da saúde da mulher e da saúde da adolescência.

4. Conclusão

A Área Técnica de Saúde da Mulher da Secretaria Municipal da Saúde de São Paulo **manifesta-se favoravelmente** à aprovação do Projeto de Lei nº 384/2021, considerando seu potencial de impacto positivo na promoção da saúde, redução das desigualdades de gênero e promoção da justiça menstrual.

Recomenda-se, ainda, que a implementação da política seja acompanhada de:

- **Ações educativas** nas escolas;
- **Capacitação de profissionais** da educação e da saúde;
- **Monitoramento e avaliação** dos impactos na saúde e no desempenho escolar.

Cabe ressaltar que trata-se de um parecer técnico, sem avaliação no impacto financeiro para o município. Colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos.

Atenciosamente



Ligia Santos Mascarenhas
Coordenador(a) I

Em 13/08/2025, às 14:57.



Ana Paula Lima Orlando
Assessor(a) IV

Em 13/08/2025, às 15:05.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
<http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **131170179** e o código
CRC **955B9223**.



PREFEITURA DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE ASSESSORIA JURÍDICA

Rua Dr. Siqueira Campos, 172 - Bairro Liberdade - São Paulo/SP
Telefone: (11) 5465-9710

PROCESSO 6010.2024/0003172-8

Parecer SMS/AJ Nº 142504965

À

Assessoria Parlamentar

(SMS/AP)

I - RELATÓRIO

Cuida-se de expediente referente a Projeto de Lei nº 384/2021 constante em 127994470, de autoria do vereador Isac Felix (PL), que "*Dispõe sobre a distribuição de absorventes nas Escolas da Rede Pública do Município de São Paulo e dá outras providências*", encaminhado para manifestação deste órgão de assessoramento jurídico por SMS/AP (140844702). A redação dos dispositivos do projeto de lei é a seguinte (106187590):

"Art. 1º As escolas públicas da Rede Pública Municipal de Ensino deverão distribuir, juntamente com o material escolar, absorventes femininos para as alunas, em quantidade suficiente para o ano.

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

Art. 3º Poder Público poderá fazer parceria com as empresas privadas e organizações não governamentais para adquirir os absorventes, observando a legislação pertinente.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias suplementadas se necessárias.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."

Perante a Secretaria Municipal de Educação, COSERV/DIAL/Nuc.Aquisições mencionou a [Lei Municipal nº 17.574, de 12 de julho de 2021](#) (LM 17.574/21), e a [Instrução Normativa SME nº 31 de 30 de julho de 2021](#) (106923459). Já SME/AJ salientou que o objetivo do projeto de lei é o mesmo da LM 17.574/21 e apontou o risco de criação de dúplice previsão legal; além disso, entendeu pela necessidade de consulta à SMS (107149983). Foi juntado aos autos, pela PREF/CASA CIVIL/ATL III, um novo pedido de manifestação do Poder Executivo acerca do teor completo do projeto de lei, especialmente em virtude do parágrafo 2º do artigo 1º da LM 17.574/21 (127994470). Novamente perante SME, ambos os órgãos reiteraram suas

manifestações anteriores (AJ em 128310316 e SME/COSERV/DIAL/Nuc.Aquisições em 128529777).

Perante esta Pasta, SMS/CAB apresentou manifestação técnica, ao final da qual se manifestou favoravelmente à aprovação do projeto de lei. Vale mencionar os termos da conclusão (131170179):

"4. Conclusão

A Área Técnica de Saúde da Mulher da Secretaria Municipal da Saúde de São Paulo manifesta-se favoravelmente à aprovação do Projeto de Lei nº 384/2021, considerando seu potencial de impacto positivo na promoção da saúde, redução das desigualdades de gênero e promoção da justiça menstrual.

Recomenda-se, ainda, que a implementação da política seja acompanhada de:

- **Ações educativas** nas escolas;
- **Capacitação de profissionais** da educação e da saúde;
- **Monitoramento e avaliação** dos impactos na saúde e no desempenho escolar.

Cabe ressaltar que trata-se de um parecer técnico, sem avaliação no impacto financeiro para o município. Colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos.

Atenciosamente"

Por fim, SMS/AP encaminhou os autos para análise deste órgão de assessoria jurídica (140844702).

II - ÂMBITO DA ANÁLISE JURÍDICA

Cuida-se, em síntese, de análise jurídica da proposta legislativa em 127994470, a pedido de SMS/AP (140844702). Por consequência, o presente parecer, que tem fundamento na atribuição desta divisão de "responder às consultas de natureza jurídica formuladas pelas unidades técnicas da SMS" (inc. I do art. 113 do [Decreto nº 59.685 de 13 de agosto de 2020](#)), decorre de consulta facultativa, é opinativo e não altera o poder de decisão da autoridade responsável pelo ato, nos termos do MS 24.631 do STF.

Cumprе ressalvar, ainda, que a análise jurídica solicitada este Órgão de assessoramento não abarca o mérito (conveniência e oportunidade) ou aspectos técnicos, econômicos e orçamentários. Nossa análise não supre ou corrige a falta de pareceres técnicos, cujas declarações são presumidas verdadeiras e de responsabilidade de quem as emite.

III - FUNDAMENTAÇÃO

III.A - Análise da constitucionalidade formal

Quanto aos aspectos de constitucionalidade formal subjetiva (de iniciativa), o projeto de lei apresenta vícios.

Verifica-se do art. 1º do projeto que ele não se resume a criar uma política pública a ser executada pelo Poder Executivo. O dispositivo indica, ele próprio, quais órgãos e entidades da Administração Pública (escolas públicas da Rede Pública Municipal de Ensino) deverão se encarregar de executá-lo, criando atribuições diretamente aos

referidos órgãos e entidades. Nesse sentido, é entendimento do STF que "padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública" (art. 61, § 1º, II, "e" e art. 84, VI, da Constituição Federal) (STF. Plenário. ADI 3981, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 15/04/2020).

III.B - Análise da constitucionalidade material

Do ponto de vista do conteúdo, não há vício material de constitucionalidade evidente. Contudo, o teor do art. 3º do projeto pode suscitar discussões quanto à sua constitucionalidade quando confrontado com o princípio da separação de poderes.

O dispositivo possibilita o Poder público "fazer parceria com as empresas privadas e organizações não governamentais para adquirir os absorventes, observando a legislação pertinente". Ou seja, o dispositivo parece tratar da organização e funcionamento da administração municipal, assunto de competência reservada ao Prefeito, por força do inc. XIV do art. 70 da Lei Orgânica.

Embora não use expressamente o termo "autorizar", nos parece que o dispositivo se enquadra naquilo que a doutrina chama de leis "autorizativas". Sobre elas, vale mencionar trecho da doutrina de Sérgio Resende de Barros:

"Como ocorre na federação para os entes federativos, igualmente na separação de poderes a competência básica de cada Poder é fixada pela ordem constitucional, integrada pelas constituições federal e estaduais e leis orgânicas municipais. Aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, compete o que a ordem constitucional lhes determina ou autoriza. Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada. A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei - o fim: seja determinar, seja autorizar - não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa." ([Leis autorizativas](#), p. 262).

Vale transcrição, ainda, trecho de parecer exarado pela PGM/AJC, registrado sob a [Ementa nº 11.679/2016](#):

"trata-se de lei meramente autorizativa que afronta o princípio da separação dos poderes (nos termos do art. 1º da propositura, "fica a administração municipal **autorizada** a cobrar etc"). O Executivo não precisa da vênica legislativa para exercer competência própria. Conforme entendimento consolidado do STF, "o fato de ser autorizativa a Lei não modifica o juízo de sua validade por vício de iniciativa" (Representação 939-9-FU, rel. Min. Néri da Silveira).

Portanto, apesar de inexistir uma afronta direta e textual, entendemos que o art. 3º

do projeto de lei também padece de inconstitucionalidade por ofensa à separação de poderes.

No mais, quanto à atividade proposta em si, consistente na distribuição gratuita de absorventes, nos termos do projeto de lei, não há vício material, pois ela contribui para realização do direito à saúde, dever do Estado, nos termos do art. 196 da Constituição Federal. Conforme a literatura jurídica:

"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 a ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (CF, art. 196), sendo de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou por meio de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado (CF, art. 197)." (MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional - 41ª Ed. 2025. Rio de Janeiro: Atlas, 2025.p. 911)

De resto, a manifestação de SMS/CAB indica, de forma detalhada e técnica, os efeitos do projeto de lei em termos de política de saúde (131170179).

III.C - Análise jurídico-formal do substitutivo

Da perspectiva jurídico-formal, temos três considerações a fazer:

- O art. 2º do projeto de lei estabelece preferência aos absorventes descartáveis, enquanto o § 2º do art. 2º da LM 17.574/21 possibilita que seja estimulada a oferta de absorventes sustentáveis. Entendemos que os dispositivos são similares e parecem pretender o mesmo fim: estimular a utilização de absorventes sustentáveis. Por isso, é recomendável, a bem da clareza e da segurança jurídica, que se deixe expresso se e quais alterações se pretende promover na política pública regulada pela Lei nº 17.574/2021;
- O art. 3º do projeto de lei carece de precisão técnica, pois alude à possibilidade de "parceria", sem esclarecer se se trata de algum mecanismo contratual ou convenial já existente na legislação, ou se se pretende criar nova figura administrativa de relacionamento entre a Administração Pública e particulares;
- A segunda parte da redação do art. 5º não especifica as disposições em contrário a serem revogadas. Melhor seria declarar expressamente quais as disposições seriam revogadas ou silenciar sobre o assunto, porquanto a [Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro](#) já trata das hipóteses de aparente antinomia (art. 2º). No mínimo, é despidiando declarar genericamente a revogação, quando não problemático (v. discussões a respeito da revogação tácita global em RAMOS, André de C.; GRAMSTRUP, Erik F. *Comentários a Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro*. 2ª ed. 2021. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2021. p. 35).

IV - CONCLUSÃO

Ante o exposto, entendemos que: **(a)** o art. 1º do projeto de lei padece de vício de inconstitucionalidade formal subjetiva; **(b)** o art. 3º do projeto de lei pode ter sua constitucionalidade material comprometida pelo princípio da separação de poderes e

carece de clareza e precisão ao mencionar genericamente "parcerias"; **(c)** deve ser esclarecida se e qual alteração se pretende com o art. 2º em relação ao § 2º do art. 2º da LM 17.574/21; e **(d)** a segunda parte da redação do art. 5º deve ser mais precisa quanto às disposições a serem revogadas.

É o parecer.

Atenciosamente,



Frederico Menezes Breyner
Procurador(a) do Município
Em 19/09/2025, às 19:18.



GABRIEL MEDEIROS CAIRES
Assessor(a) Jurídico
Em 19/09/2025, às 19:20.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **142504965** e o código CRC **9E83ED28**.



PREFEITURA DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE SECRETARIA EXECUTIVA DE ATENÇÃO BÁSICA, ESPECIALIDADES E VIGILÂNCIA EM SAÚDE

Rua Dr. Siqueira Campos, 172 - Bairro Liberdade - São Paulo/SP

Telefone: (11) 5465-9348

PROCESSO 6010.2024/0003172-8

Encaminhamento SMS/SEABEVS Nº 143043004

São Paulo, 23 de setembro de 2025.

Assunto: Câmara Municipal de São Paulo - Projeto de Lei nº 384/2021, de autoria do Vereador Isac Felix, que "*Dispõe sobre a distribuição de absorventes nas Escolas da Rede Pública do Município de São Paulo*".

À SMS/Assessoria Parlamentar

Em atenção aos doc. 142504965 e doc. 143015728, seguem nossas considerações e manifestação conclusiva referente ao Projeto de Lei nº 384/2021.

Tecnicamente, a proposta foi considerada viável pela Área Técnica, conforme parecer anteriormente emitido, tendo em vista seu alinhamento com os princípios da equidade de gênero e da promoção da saúde menstrual. Entretanto, a pauta enquadra-se mais em questão social, do que propriamente de saúde.

Contudo, não nos cabe a emissão de parecer favorável ao seguimento do projeto, uma vez que sua implantação e execução envolvem diretamente a Secretaria Municipal de Educação, responsável pela gestão das unidades escolares e de seus alunos, e pela alocação dos recursos orçamentários necessários. Assim, entendemos que a viabilidade financeira e operacional da proposta deve ser analisada pela pasta competente, especialmente considerando que os custos decorrentes da implementação correriam por conta do orçamento da educação.

.Ademais, aos aspectos de constitucionalidade formal subjetiva (de iniciativa), o projeto de lei suscita muitas dúvidas jurídicas, demonstradas no sei 142504965, questionando a indicação de órgão do executivo para executar a demanda, não sendo essa a prerrogativa do legislativo.

Diante dos fatos, sugiro nova discussão e redação do PL em questão, e reapresentação oportunamente.



Sandra Maria Sabino Fonseca
Secretário(a) Executivo(a)
Em 26/09/2025, às 13:15.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
<http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **143043004** e o código
CRC **46F0A920**.



PREFEITURA DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE CHEFIA DE GABINETE ASSESSORIA

Rua Dr. Siqueira Campos, 172 - Bairro Liberdade - São Paulo/SP
Telefone: 54619014

PROCESSO 6010.2024/0003172-8

Encaminhamento SMS/CG/ASSESSORIA Nº 143456733

São Paulo, 30 de setembro de 2025.

Interessada: Câmara Municipal de São Paulo.

Assunto: Projeto de Lei nº 384/2021, de autoria do Vereador Isac Felix, que "*Dispõe sobre a distribuição de absorventes nas Escolas da Rede Pública do Município de São Paulo*".

À
PREF/CASA CIVIL/ATL

Cumprimentando-os (as) cordialmente, restituímos o presente com as informações apresentadas pela Assessoria Parlamentar desta Pasta, ante as manifestações das áreas técnicas correspondentes dentro da estrutura organizacional.

Colocando-nos a disposição para esclarecimentos adicionais.

Atenciosamente,



Luiz Artur Vieira Caldeira
Chefia de Gabinete
Em 30/09/2025, às 13:51.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
<http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **143456733** e o código CRC **1D1EEB09**.