



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000384265

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2211172-81.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO.

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 FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, LUIS SOARES DE MELLO, MAURICIO VALALA, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, CAMPOS MELLO, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDI VIOTTI, RICARDO DIP, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT E RENATO RANGEL DESINANO.

São Paulo, 16 de abril de 2025.

JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Direta de Inconstitucionalidade nº 2211172-81.2024.8.26.0000

Outros números: 14958/2024

Autor: Prefeito Municipal de Ribeirão Preto

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Interessado: Estado de São Paulo

VOTO nº 52390

EMENTA: Direito Constitucional. Saúde. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Organização e Implementação de Ações de Prevenção à Gravidez Não Planejada e Incentivo ao Planejamento Reprodutivo. Pedido julgado improcedente.

I. Caso em Exame

1. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal de Ribeirão Preto contra a Lei Municipal nº 14.958/2024, que dispõe sobre ações de prevenção à gravidez não planejada e incentivo ao planejamento reprodutivo em unidades de saúde pública no âmbito do SUS.

II. Questão em Discussão

2. Determinar se a Lei Municipal nº 14.958/2024 viola o princípio da reserva de administração ao instituir políticas públicas de saúde e atribuir deveres concretos aos órgãos de saúde.

III. Razões de Decidir

3. A Lei Municipal visa implementar diretrizes da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da

Mulher, não havendo ofensa ao princípio da reserva de administração.

4. A matéria tratada na lei não se submete às hipóteses de reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, sendo aplicável o entendimento do Tema 917 de repercussão geral.

IV. Dispositivo e Tese

5. Pedido julgado improcedente.

Tese de julgamento: “1. A lei municipal que implementa políticas públicas de saúde não viola o princípio da reserva de administração”; “2. A competência legislativa concorrente permite a proteção e defesa da saúde”.

Legislação Citada:

Constituição Estadual, arts. 5º, 24, § 2º, 2, 47, II, XIV, XIX, “a”, 144; CF/1988, art. 24, XII, art. 6º, art. 196, art. 197.

Jurisprudência Citada:

STF, ARE878911, Tema 917 de repercussão geral.

RELATÓRIO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar de suspensão da obrigação de cumprimento, ajuizada pelo Prefeito de Ribeirão Preto, contra a Lei Municipal nº 14.958, de 21 de junho de 2024, de iniciativa parlamentar, que “*DISPÕE SOBRE A ORGANIZAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE AÇÕES DE PREVENÇÃO À GRAVIDEZ NÃO PLANEJADA NAS*



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

MULHERES DE IDADE FÉRTIL E INCENTIVO AO PLANEJAMENTO REPRODUTIVO EM HOSPITAIS E UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE PÚBLICA QUE PRESTEM SERVIÇOS DE SAÚDE NO ÂMBITO DO SUS, NA CIDADE DE RIBEIRÃO PRETO".

2. Alega o autor, em apertada síntese, que a norma objeto da presente *"institui política pública e cria política com apontamento de atribuições aos órgãos de saúde em especial as unidades públicas de saúde e hospitais com indicação de atos concretos que devem promover a sua realização que granjeará severo, concreto e oneroso dever de praticar atos a ela inerentes posto que elege, repita-se, de forma concreta os moldes de sua execução e, nesse sentido, acaba por contornar o princípio da 'reserva de administração' em confronto com os dispositivos dos artigos 5º; 24, § 2º, 2; 47, II, XIV, XIX, "a" e 144 da Constituição Estadual".*

3. Acrescenta que *"os atos concretos de administração estão determinados pela lei o que é de competência exclusiva do Poder Executivo, único dos Poderes que possui instrumentos e recursos próprios para avaliar a conveniência e oportunidade da Administração Pública, que está agasalhada pelos artigos 71 e 39 da Lei Orgânica do Município".*

4. Alega demonstrada claramente a inconstitucionalidade



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

da Lei Municipal ora guerreada, face aos artigos 5º, 13, 24, § 2º, 2, 47, II, XIV e XIX, a' e 144 da Constituição do Estado de São Paulo.

5. Argumenta, ainda, sobre a comprovação do *periculum in mora* e o *fumus boni iuris*, que vigoram a favor da municipalidade diante do grave e tormentoso dever de aplicar a lei em franca desobediência à ordem Constitucional da República, bem como da Constituição do Estado de São Paulo, com nítida invasão na esfera privativa do Chefe do Executivo, em flagrante contorno da reserva de administração que resguarda a Administração Pública, contra indevidas ingerências do Poder Legislativo e com a possível configuração de realização de gastos indevidos.

6. Ao final, postula, liminarmente, a suspensão do cumprimento da citada Lei Complementar Municipal n.º 14.958, de 21 de junho de 2024, até final julgamento da presente ação.

7. Ação processada pela eminente Des. ANA CATARINA STRAUCH, no impedimento ocasional deste Relator, a qual concedeu a liminar pretendida (fls. 59/61).

8. A d. Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo deixou de se manifestar (vide certidão de fls. 72).



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

9. Informações prestadas pelo Sr. Presidente da Câmara Municipal de Ribeirão Preto (fls. 74/78).

10. O i. Subprocurador-Geral de Justiça manifestou-se pela improcedência do pedido (fls. 131/138).

FUNDAMENTOS.

11. Consoante se depreende dos autos, a arguição de inconstitucionalidade formulada pelo Prefeito do Município de Ribeirão Preto combate ao quanto proposto pela Lei Municipal n.º 14.958, de 21 de junho de 2024, de iniciativa parlamentar, que *“DISPÕE SOBRE A ORGANIZAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE AÇÕES DE PREVENÇÃO À GRAVIDEZ NÃO PLANEJADA NAS MULHERES DE IDADE FÉRTIL E INCENTIVO AO PLANEJAMENTO REPRODUTIVO EM HOSPITAIS E UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE PÚBLICA QUE PRESTEM SERVIÇOS DE SAÚDE NO ÂMBITO DO SUS, NA CIDADE DE RIBEIRÃO PRETO”* (fls. 39/42).

12. Quanto ao mérito, forçoso desacolher o pleito autoral.

13. Pois bem.

14. A Lei Municipal, cuja inconstitucionalidade se pretende declarar possui a seguinte redação:

“Art. 1º Esta Lei amplia as ações de Prevenção à Gravidez não planejada e Incentivo ao

Planejamento Reprodutivo, mediante a observação dos protocolos de métodos contraceptivos, sua maior divulgação e acesso, devendo ser disponibilizados por hospitais e unidades de saúde pública municipais que prestem serviços de saúde no âmbito do SUS, no Município de Ribeirão Preto.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se Planejamento Reprodutivo o conhecimento e a utilização adequada de todos os métodos contraceptivos incluindo os de longa ação.

Art. 2º Todos os hospitais e unidades de saúde pública que prestem serviços de saúde no âmbito do SUS, no Município de Ribeirão Preto, ficam obrigados a informar às mulheres acerca dos métodos de prevenção à gravidez não planejada em idade fértil e indicar todos os métodos de contracepção disponíveis na rede pública municipal.

Art. 3º As ações de Prevenção à Gravidez não planejada e Incentivo ao Planejamento Reprodutivo contemplarão a disponibilização de:

- I - implante anticoncepcional subdérmico;
- II - dispositivo intrauterino hormonal;
- III - pílulas anticoncepcionais;
- IV - preservativos masculinos e femininos.

Parágrafo único. As ações de Prevenção à Gravidez não planejada e Incentivo ao Planejamento Reprodutivo deverão observar as normas técnicas da Organização Mundial da Saúde – OMS e do Ministério da Saúde.

Art. 4º Cada unidade de saúde, de acordo com sua disponibilidade de recursos humanos e capacidade de triagem, ampliará o atendimento multidisciplinar na medida em que a paciente for atendida e expresse interesse em planejamento reprodutivo.

Art. 5º Caberá à equipe de saúde informar e providenciar a inserção da paciente nas ações de Prevenção à Gravidez não planejada e Incentivo ao Planejamento Reprodutivo, a saber:

I - divulgar, instruir e informar às pacientes sobre os métodos contraceptivos disponíveis na rede pública de saúde;

II - indicar à paciente, quando solicitado, o método contraceptivo mais adequado à realidade à qual ela está inserida.

§ 1º Após atendimento da paciente, a equipe de saúde deverá registrar no prontuário respectivo o método de contracepção escolhido.

§ 2º Todas as medidas e monitoramento da paciente devem ser tomados a partir do momento da formulação da manifestação da vontade.

§ 3º Todas as pacientes que aderirem às ações de prevenção da gravidez na adolescência devem ter seu atendimento assegurado, com o objetivo de otimizar a coleta de exames necessários.

§ 4º A paciente deverá receber as orientações necessárias para continuidade das ações a fim de garantir sua maior eficácia.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 6º Relativamente às ações de cuidado, saúde e proteção do estudante, no âmbito da rede municipal de educação, deverão prevalecer as medidas que já são desenvolvidas pela Secretaria Municipal da Saúde em parceria com a Secretaria Municipal de Educação, no âmbito do Programa Saúde na Escola – PSE, previsto no Decreto Federal nº 6.286, de 5 de dezembro de 2007, nos termos respectivos da adesão promovida pelo Município de Ribeirão Preto.

Art. 7º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação."

15. De saída, cumpre abrir um parêntese para tecer considerações acerca de Prevenção à Gravidez não planejada e Incentivo ao Planejamento Reprodutivo no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS.

16. Não se pode perder de vista que existe uma [Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher](#) – PNAISM, cuja pasta, juntamente com estados e municípios, tem trabalhado, entre outros temas, as políticas públicas prioritárias de fortalecimento da saúde sexual e reprodutiva.

17. Dentre os Objetivos Específicos e Estratégias da Política

Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher, destacam-se os seguintes:

"Ampliar e qualificar a atenção clínico-ginecológica, inclusive para as portadoras da infecção pelo HIV e outras DST:

- fortalecer a atenção básica no cuidado com a mulher;
- ampliar o acesso e qualificar a atenção clínico- ginecológica na rede SUS.

Estimular a implantação e implementação da assistência em planejamento familiar, para homens e mulheres, adultos e adolescentes, no âmbito da atenção integral à saúde:

- ampliar e qualificar a atenção ao planejamento familiar, incluindo a assistência à infertilidade;
- garantir a oferta de métodos anticoncepcionais para a população em idade reprodutiva;
- ampliar o acesso das mulheres às informações sobre as opções de métodos anticoncepcionais;
- estimular a participação e inclusão de homens e adolescentes nas ações de planejamento familiar.

[...]

Promover a atenção às mulheres e adolescentes em situação de violência doméstica e sexual:

- organizar redes integradas de atenção às mulheres em situação de violência sexual e

doméstica;

- articular a atenção à mulher em situação de violência com ações de prevenção de DST/aids;
- promover ações preventivas em relação à violência doméstica e sexual.

Promover, conjuntamente com o PN-DST/AIDS, a prevenção e o controle das doenças sexualmente transmissíveis e da infecção pelo HIV/aids na população feminina:

- prevenir as DST e a infecção pelo HIV/aids entre mulheres;
- ampliar e qualificar a atenção à saúde das mulheres vivendo com HIV e aids." (Grifos e destaques nossos)

18. Vê-se, pois, que o planejamento reprodutivo e a disponibilização dos métodos contraceptivos estão inseridos diretamente na PNAISM.

19. O planejamento familiar, nos moldes dispostos no § 7º do art. 226 da Constituição Federal, inclusive, foi regulamentado no âmbito federal pela [Lei nº 9263/96](#), com destaque aos seguintes dispositivos:

"[...]"

Art. 3º O planejamento familiar é parte integrante do conjunto de ações de atenção à mulher, ao homem ou ao casal, dentro de uma visão de atendimento global e integral à saúde.

Parágrafo único - As instâncias gestoras do

Sistema Único de Saúde, em todos os seus níveis, na prestação das ações previstas no **caput**, obrigam-se a garantir, em toda a sua rede de serviços, no que respeita a atenção à mulher, ao homem ou ao casal, programa de atenção integral à saúde, em todos os seus ciclos vitais, que inclua, como atividades básicas, entre outras:

I - a assistência à concepção e contracepção;

II - o atendimento pré-natal;

III - a assistência ao parto, ao puerpério e ao neonato;

IV - o controle das doenças sexualmente transmissíveis;

V - o controle e a prevenção dos cânceres cérvico-uterino, de mama, de próstata e de pênis.

Art. 4º O planejamento familiar orienta-se por ações preventivas e educativas e pela garantia de acesso igualitário a informações, meios, métodos e técnicas disponíveis para a regulação da fecundidade.

Parágrafo único - O Sistema Único de Saúde promoverá o treinamento de recursos humanos, com ênfase na capacitação do pessoal técnico, visando a promoção de ações de atendimento à saúde reprodutiva.

Art. 5º - É dever do Estado, através do Sistema Único de Saúde, em associação, no que couber, às instâncias componentes do sistema

educacional, promover condições e recursos informativos, educacionais, técnicos e científicos que assegurem o livre exercício do planejamento familiar.

[...]

Art. 9º Para o exercício do direito ao planejamento familiar, serão oferecidos todos os métodos e técnicas de concepção e contracepção cientificamente aceitos e que não coloquem em risco a vida e a saúde das pessoas, garantida a liberdade de opção.

§ 1º A prescrição a que se refere o caput só poderá ocorrer mediante avaliação e acompanhamento clínico e com informação sobre os seus riscos, vantagens, desvantagens e eficácia.

§ 2º A disponibilização de qualquer método e técnica de contracepção dar-se-á no prazo máximo de 30 (trinta) dias." (Grifos e destaques nossos)

20. Outrossim, há que se atentar ao fato de que os seguintes medicamentos com indicação para anticoncepção são disponibilizados pelo SUS, constantes da [Relação Nacional de Medicamentos Essenciais – RENAME 2024](#) e disponibilizados também pelo [Programa Farmácia Popular do Brasil](#): acetato de medroxiprogesterona 150mg; etinilestradiol 0,03mg + levonorgestrel 0,15mg; noretisterona 0,35mg; valerato de estradiol 5mg + enantato de noretisterona 50mg.

21. Feito este panorama do contexto no âmbito nacional acerca da temática, voltemos ao caso concreto.

22. Não há falar que a Lei Municipal nº 14.958, de 21 de junho de 2024 *“institui política pública e cria política com apontamento de atribuições aos órgãos de saúde em especial as unidades públicas de saúde e hospitais”*.

23. Ao contrário, a lei de iniciativa parlamentar *in casu* visa implementar o quanto determinado na PNAISM, conforme destacado nos itens anteriores, não havendo ofensa ao princípio da reserva de administração.

24. O parecer do i. Subprocurador-Geral de Justiça bem retrata sobre reserva de iniciativa legislativa:

“[...]”

A matéria tratada na lei objurgada não se submete às hipóteses taxativamente arroladas de reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo ou de reserva de Administração.

A iniciativa legislativa reservada é matéria de direito excepcional, sendo impositiva sua interpretação restritiva que não permite dilatação nem presunção. Por outro lado, a produção normativa não pode transitar à margem das regras básicas inerentes ao processo legislativo, cujas normas constitucionais centrais são de observância obrigatória (RT 850/180; RTJ 193/832).

Regra é a iniciativa legislativa pertencente ao Poder Legislativo ou concorrente; exceção é a atribuição de reserva a certa categoria de agentes, entidades e órgãos e que, por isso, não se presume. Corolário é a devida interpretação restritiva às hipóteses de iniciativa legislativa reservada (STF, MC 724-RS, Tribunal Pleno, Ministro Celso de Mello, DJ 27-04-2001).

[...]

Por identidade de razões, não há como se vindicar espaço inerente à reserva da Administração por carecer exclusividade – explicitamente declarada na Constituição – para a disciplina do assunto que, como visto, pode ser objeto de lei de iniciativa comum ou concorrente.

No caso em tela, aplicável o entendimento do Tema 917 de repercussão geral. A lei comunal impugnada não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local, nem trata do regime jurídico de servidores públicos.

Registro, ainda, que escoimada de inconstitucionalidade a disciplina de cláusulas genéricas, regras gerais, direitos e deveres, e elementos essenciais em lei de iniciativa parlamentar que institua política pública com o escopo da saúde da mulher e do planejamento familiar, atendendo ao que dispõe o § 7º do art. 227 da Constituição Federal, competindo ao Município, na senda da predominância do interesse local, a regulação de seu respectivo



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

serviço público."

25. Aos assertivos fundamentos supracitados, reitera-se a aplicabilidade do [Tema 917 de repercussão geral](#) (ARE878911 - RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO) ao presente caso e acrescenta-se ser competência legislativa concorrente a "proteção e defesa da saúde", conforme art. 24, XII, da Constituição Federal, sendo certo, ainda, que em sendo a saúde um direito social (art. 6º, art. 196 e art. 197, todos da Constituição Federal).

26. Isto posto, tem-se que a lei municipal aqui debatida tão somente visa a consecução de direito originalmente emanado da Constituição Federal, inclusive inserido em diversas frentes de atuação de Políticas Públicas, conforme visto alhures, e vê-se que não há vício de iniciativa, mas sim devida atuação do Poder Legislativo no sentido de resguardar direito social.

27. *Ex positis*, JULGA-SE IMPROCEDENTE O PEDIDO, nos termos da fundamentação supra.

JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES
RELATOR