CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 1.279/2025

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Celso Giannazi, que visa dispor sobre a Campanha de Conscientização, Valorização e Incentivo à Doação de Órgãos e Tecidos na Cidade de São Paulo.

De acordo com o projeto, a Campanha tem por objetivo divulgar, incentivar e valorizar a doação de órgãos e tecidos para fins terapêuticos e científicos, observando os preceitos éticos e legais pertinentes, bem como as instruções e as normas do Sistema Único de Saúde – SUS.

A Justificativa enfatiza a necessidade da medida, ressaltando que, embora o país seja o 2º maior transplantador do mundo em números absolutos, a quantidade de pessoas em lista de espera para receber um órgão é um desafio a ser enfrentado.

Sob o aspecto jurídico, na forma do Substitutivo ao final proposto, a propositura reúne condições para seguir em tramitação, consoante será demonstrado.

Sob o ponto de vista formal, cumpre observar que a regra é a de que a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos, por força do art. 37, *caput*, da LOM.

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, como chefe do local, 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).

Matéria RELCOM 841/2026. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 12/05/2026 e juntado ao PL 1279/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=745128.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

De se ressaltar ainda que o rol das matérias reservadas à iniciativa do Poder Executivo deve ser interpretado restritivamente (ADI 2103255-42.2020.8.26.0000, TJSP – Órgão Especial, Rel. João Carlos Saletti, j. 27/01/2021).

Nesse aspecto, 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 – essa 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.

Esse entendimento sobre a interpretação restritiva da reserva de iniciativa foi reiterado pelo STF ao julgar, em sede de repercussão geral, o Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ, onde se debatia a obrigatoriedade de instalação de câmeras de vigilância nas escolas, tendo sido firmada a seguinte tese (Tema 917):

> "Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, 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)." Somente nessas hipóteses, "ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa."

Cabe observar que essa repercussão geral vem sendo aplicada em julgados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, os quais indicam uma verdadeira guinada jurisprudencial para considerar constitucionais leis que, historicamente, eram reputadas inadmissíveis aos olhos daquela Corte:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal de origem parlamentar que <u>institui campanha de orientação e conscientização sobre as consequências do acúmulo de lixo nas ruas do Município de Jundiaí</u>. Inconstitucionalidade. <u>Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa</u>: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inexiste ofensa às iniciativas

Matéria RELCOM 841/2026. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 12/05/2026 e juntado ao PL 1279/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=745128.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

legislativas reservadas ao Chefe do Executivo, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Inexistência de usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Lei que cuida de assunto local, relativo à proteção do meio ambiente e controle da poluição. Precedentes deste Órgão Especial. Ausência de dotação orçamentária específica que não torna a lei inconstitucional, importando, no máximo, na inexequibilidade da norma no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada. Precedentes do STF. Procedência parcial do pedido. Expressões e dispositivos legais que fazem referência genérica à sanção de multa, sem, contudo, prever de forma exata e clara o 'quantum' cominado para a hipótese de infração administrativa, o que contrasta com o princípio da legalidade estipulado no artigo 111 da Constituição Paulista. Vedado ao Poder Legislativo deixar ao arbítrio do administrador a disciplina de matéria reservada à lei. Procedência parcial do pedido. Liminar cassada." (TJSP, ADI nº 2150170-91.2016.8.26.0000, j. 19/10/2016, grifamos)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 3.707, de 14 de março de 2019, dispondo sobre a criação da Campanha Publicitária Educativa de Conscientização quanto ao alcoolismo. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa. Não interferência em gestão administrativa. Observância ao princípio da separação dos poderes. Ação improcedente.
(...)
A matéria tratada não está prevista no art. 24, §2º, da Constituição Estadual, onde elencadas as hipóteses de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo. Não há como reconhecer inconstitucionalidade sob esse fundamento.
(...)
O princípio constitucional da 'reserva de administração' segundo o Pretório Excelso, "... impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo." (RE nº 427.574-ED j. de 13.12.11 Rel. Min. CELSO DE MELLO DJE de 13.02.12 e ADI nº 3.343 j. de 01.09.11 Plenário Rel. p/ o Ac. Min. LUIZ FUX DJE de 22.11.11). A lei nº 3.707/19 limita-se a determinar que "os órgãos competentes responsáveis" (art. 3º) mantenham a campanha em redação absolutamente genérica, além de deixar sua regulamentação (art. 4º) a encargo do Poder Executivo." (TJSP, ADI nº 2086116-14.2019.8.26.0000, j. 07/08/19, grifamos)

Matéria RELCOM 841/2026. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 12/05/2026 e juntado ao PL 1279/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=745128.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Outrossim, sob o aspecto material, o projeto se encontra em consonância com os mandamentos da Carta Magna e da Lei Orgânica do Município, que dispõem, nos artigos 196 e 215, respectivamente, sobre o dever do Estado no que tange à saúde.

Com efeito, a valorização e incentivo à doação de órgãos e tecidos, harmoniza-se com a Constituição Federal, segundo a qual podem legislar concorrentemente sobre a proteção e a defesa da saúde a União, os Estados, Distrito Federal e também os Municípios, para suplementar a legislação federal e estadual, dentro dos limites do predominante interesse local (arts. 24, inciso XII c/c art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal).

Também o art. 23, inciso II, da Carta Magna, determina que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cuidar da saúde e assistência pública.

Contudo, é imperioso reforçar que, embora o Poder Judiciário venha adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos em consonância com o ordenamento jurídico, é certo que o exercício de tal competência encontra-se limitado ao estabelecimento de regras com conteúdo geral e abstrato e de conteúdo mais programático, sob pena de afronta ao princípio da separação entre os Poderes, consagrado em nossa Constituição Federal.

Assim, na forma do Substitutivo ao final apresentado, que visa conferir à propositura contornos mais gerais e abstratos, nada obsta o prosseguimento da iniciativa, ressaltando-se que é plenamente possível, à luz do ordenamento jurídico vigente, que a partir de projeto de lei de iniciativa parlamentar sejam fixadas diretrizes e orientações ou mesmo criadas obrigações compatíveis com a atuação já prevista para órgãos da administração pública, ainda que gerem despesas públicas.

Assim, no âmbito da competência desta Comissão, não há como deixar de reconhecer a viabilidade jurídica da propositura.

Para ser aprovado o projeto depende de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa Legislativa, segundo o art. 40, § 3º, XII, do mesmo diploma legal.

Ante o exposto somos, **PELA LEGALIDADE**, na forma do seguinte Substitutivo, que visa conferir à proposta contornos mais gerais e abstratos, afastando inclusive a fixação de prazo ao Executivo para regulamentação da lei, em respeito ao princípio constitucional da

Matéria RELCOM 841/2026. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 12/05/2026 e juntado ao PL 1279/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=745128.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

harmonia e independência entre os Poderes (nesse sentido, vide TJSP, ADIs nº 2058997-68.2025.8.26.0000 e nº 2045978-29.2024.8.26.0000).

SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 1.279/2025

Dispõe sobre a Campanha de Conscientização, Valorização e Incentivo à Doação de Órgãos e Tecidos na Cidade de São Paulo.

A Câmara Municipal de São Paulo D E C R E T A :

Art. 1º Fica criada a Campanha de Conscientização, Valorização e Incentivo à Doação de Órgãos e Tecidos na Cidade de São Paulo.

Art. 2º A Campanha instituída por esta Lei tem por objetivo divulgar, incentivar e valorizar a doação de órgãos e tecidos para fins terapêuticos e científicos, observando os preceitos éticos e legais pertinentes, bem como as instruções e as normas do Sistema Único de Saúde – SUS.

Art. 3º As despesas com a execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

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

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em

Matéria RELCOM 841/2026. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 12/05/2026 e juntado ao PL 1279/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=745128.