CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0012/2026

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Paulo Frange, que institui diretrizes para o incentivo à utilização da musicoterapia como tratamento terapêutico complementar na rede de saúde e de assistência social do Município de São Paulo.

Segundo a proposta, a musicoterapia consiste na utilização da música e de seus elementos (som, ritmo, melodia e harmonia) por profissional qualificado, visando facilitar e promover a comunicação, a relação, a aprendizagem, a mobilização, a expressão e a organização, com objetivos terapêuticos relevantes, de modo a atender às necessidades físicas, emocionais, mentais, sociais e cognitivas do indivíduo (art. 2º).

A propositura reúne condições para seguir em tramitação, nos termos do Substitutivo ao final sugerido.

Inicialmente, insta registrar, tal como mencionou o nobre autor na Justificativa, que a musicoterapia foi regulamentada pela Lei Federal nº 14.842, de 11 de abril de 2024. Além disso, no âmbito municipal, a Portaria da Secretaria Municipal da Saúde – SMS nº 368, de 18 de agosto de 2021, classifica a musicoterapia como modalidade a ser desenvolvida dentre as Práticas Integrativas e Complementares.

A propositura pretende, portanto, estabelecer diretrizes e incentivo a uma prática terapêutica já existente.

Sob o ponto de vista formal, a propositura encontra fundamento no art. 37, *caput*, da Lei Orgânica Municipal. Com efeito, 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 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 1302/2026. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 23/07/2026 e juntado ao PL 12/2026 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=753125.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

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

Nesse aspecto, 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 – esta 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 estabelecer disciplina sobre determinada matéria já 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 (STF, Tema 917 de Repercussão Geral, j. 29.09.2016).

Nessa linha, o entendimento adotado 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 firmado a seguinte tese:

> "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."

Esse entendimento foi também seguido pelo Órgão Especial do TJSP, ao julgar pela constitucionalidade da Lei 12.953, de 09 de maio de 2018, de iniciativa parlamentar, que também dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas creches e escolas públicas municipais, inclusive dentro da sala de aula, tendo se pronunciado, sob o aspecto formal, pela ausência de vícios de iniciativa e pela não especificação da dotação orçamentária ou fonte de custeio (ADI 2113734-65.2018.8.26.0000, Relator Salles Rossi, j. 19.09.2018).

Em seu aspecto de fundo, a propositura visa aperfeiçoar a prestação do serviço público de saúde, matéria atinente à proteção e defesa da saúde e à assistência social, de competência legislativa concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e também dos Municípios, estes para *suplementar a legislação federal e*

Matéria RELCOM 1302/2026. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 23/07/2026 e juntado ao PL 12/2026 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=753125.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

estadual no que couber, dentro dos limites do predominante interesse local (artigos 24, XII, e 30, II, da Constituição Federal).

A Lei Orgânica do Município, em seu art. 215, ratifica a competência municipal para regulamentar ações e serviços de saúde.

No que concerne à iniciativa do projeto legal, cumpre registrar que a Lei Orgânica do Município não mais prevê a iniciativa privativa ao Prefeito para apresentação de projetos de lei que versem sobre serviços públicos, uma vez que tal previsão não encontrava respaldo na Constituição Federal.

Há que se observar ainda que o Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADIN 3394-8, firmou o seguinte entendimento:

> *"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. CONCESSÃO DEFINITIVA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICÁRIA GRATUITA. QUESTÃO DE ÍNDOLE PROCESSUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO II DO ARTIGO 2º. SUCUMBÊNCIA NA AÇÃO INVESTIGATÓRIA. PERDA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO III DO ARTIGO 2º. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA DECISÃO JUDICIAL QUE DETERMINAR O RESSARCIMENTO DAS DESPESAS REALIZADAS PELO ESTADO-MEMBRO. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO IV DO ARTIGO 2º. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA "E", E NO ARTIGO 5º, INCISO LXXIV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL .*
>
> *1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.*
>
> *2. Reconhecimento, pelas Turmas desta Corte, da obrigatoriedade do custeio do exame de DNA pelo Estado-membro, em favor de hipossuficientes.*
>
> *3. O custeio do exame pericial da justiça gratuita viabiliza o efetivo exercício do direto à assistência judiciária, consagrado no artigo 5º, inciso LXXIV, da CB/88.*
>
> *(…)*
>
> *7. Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucionais os incisos I, III e IV, do artigo 2º, bem como a expressão "no prazo de sessenta dias a contar da sua publicação", constante do caput do artigo 3º da Lei n. 50/04 do Estado do Amazonas.*

Matéria RELCOM 1302/2026. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 23/07/2026 e juntado ao PL 12/2026 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=753125.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

(ADI 3394-8, Supremo Tribunal Federal, Relator Ministro Eros Grau, Acórdão, DJ 24.08.2007 – grifos acrescentados)

Recentemente, ao analisar lei de iniciativa parlamentar que instituía Política Municipal de Humanização do Luto Materno e Parental, o Egrégio Tribunal de Justiça Paulista assim se pronunciou:

> *"Ementa: - Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 4.944, de 7 de agosto de 2025, do Município de Socorro, que "Institui a Política Municipal de Humanização do Luto Materno e Parental no Município de Socorro, com base na Lei Federal nº 15.139, de 23 de maio de 2025, e dá outras providências" - Alegação de vício formal de iniciativa e de ofensa ao princípio da separação dos poderes, além de conflito com disposição da Lei Orgânica Municipal. - Alegação de conflito com a Lei Orgânica Municipal - Irrelevância, para os fins deste processo - Como o C. Órgão Especial tem decidido, "O parâmetro de controle de constitucionalidade de norma municipal é unicamente a Constituição Estadual, afastando-se a análise da ação quanto a normas infraconstitucionais". - Não há vício de iniciativa, porque a matéria não é da competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo (artigo 24, § 2º, da Constituição Paulista) - Nos termos da tese de repercussão geral nº 917, "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos". - Inexistência de usurpação de competência, ofensa ao pacto federativo e risco à segurança jurídica - A lei em questão praticamente se limita a reproduzir dispositivos insertos na Lei Federal nº 15.139, de 23 de maio de 2025, que "Institui a Política Nacional de Humanização do Luto Materno e Parental e altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos), para dispor sobre o registro de criança nascida morta", e já atribui competências aos municípios, com o objetivo de concretizá-la. Não há imposição de novas obrigações ao Poder Executivo Municipal nem inovação na ordem jurídica. - Como o Órgão Especial assentou, "A mera reprodução de legislação federal por norma municipal não configura inconstitucionalidade" e "A legislação municipal que reafirma a norma geral federal é constitucional". - Ademais, "Não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição", segundo o Supremo Tribunal Federal definiu, categoria na qual se situam os direitos sociais à saúde e à maternidade, por exemplo (artigos 6º, caput, da Constituição Federal), diretamente conectados ao princípio fundamental da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III, idem) e prestigiados pela lei em exame - Ausência de violação do princípio da separação dos poderes - Precedentes do Órgão Especial - Pedido improcedente.*
> *(TJ/SP, Órgão Especial, ADI 2291598-46.2025.8.26.0000, Rel. Des. Silvia Rocha, publ. 30/01/2026 – grifos acrescentados)*

Destarte, no âmbito da competência desta Comissão, não há como deixar de reconhecer a viabilidade jurídica da propositura, cabendo a análise do mérito e dos aspectos orçamentários e financeiros às Comissões competentes.

Matéria RELCOM 1302/2026. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 23/07/2026 e juntado ao PL 12/2026 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=753125.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

A aprovação do projeto dependerá do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, XII, do mesmo diploma legal.

Ante o exposto, somos pela **LEGALIDADE**, na forma do Substitutivo que segue, proposto para adequar o projeto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, bem como para suprimir a cláusula que determina a regulamentação da norma, pelo Poder Executivo, em respeito ao princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes.

SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0012/2026

Institui diretrizes para o incentivo à utilização da Musicoterapia como tratamento terapêutico complementar na rede de saúde e de assistência social do Município de São Paulo.

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

Art. 1º Ficam instituídas diretrizes para o incentivo à utilização da Musicoterapia como prática terapêutica complementar e integrativa no âmbito do Município de São Paulo.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se Musicoterapia a utilização da música e de seus elementos (som, ritmo, melodia e harmonia) por profissional qualificado, visando facilitar e promover a comunicação, a relação, a aprendizagem, a mobilização, a expressão e a organização, com objetivos terapêuticos relevantes, de modo a atender às necessidades físicas, emocionais, mentais, sociais e cognitivas do indivíduo.

Parágrafo único. As ações de que trata esta Lei deverão ser conduzidas por profissionais devidamente habilitados, em conformidade com a Lei Federal nº 14.842, de 11 de abril de 2024, que regulamenta a profissão de musicoterapeuta.

rt. 3º São objetivos das diretrizes ora instituídas:
I – promover a reabilitação, o bem-estar e a qualidade de vida de pessoas com deficiência física, mental, intelectual ou sensorial;

Matéria RELCOM 1302/2026. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 23/07/2026 e juntado ao PL 12/2026 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=753125.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

II – atuar como coadjuvante no tratamento de pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA), Síndrome de Down, paralisia cerebral, doenças neurodegenerativas e transtornos de saúde mental;
III – incentivar a humanização do atendimento em saúde e na assistência social, especialmente voltado às pessoas com deficiência;
IV – integrar a musicoterapia às demais Práticas Integrativas e Complementares em Saúde (PICS) já existentes no Município.

Art. 4º A implementação das ações de incentivo à Musicoterapia observará as seguintes diretrizes:
I – atendimento multiprofissional e interdisciplinar;
II – priorização do atendimento a grupos vulneráveis, crianças, idosos e pessoas com deficiência;
III – incentivo à celebração de convênios, parcerias e termos de cooperação com entidades da sociedade civil, instituições de ensino e organizações não governamentais para a promoção das atividades.

Art. 5º As despesas com a execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

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

Matéria RELCOM 1302/2026. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 23/07/2026 e juntado ao PL 12/2026 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=753125.