



PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO
PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0165/2026

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Jair Tatto, que visa instituir a Política Municipal de Conscientização, Diagnóstico Precoce e Suporte a Pessoas com Síndrome de Li-Fraumeni (SLF) no Município de São Paulo.

São objetivos de referido Programa: I - informar e conscientizar a população sobre a Síndrome de Li-Fraumeni, seus riscos, sintomas e a importância do diagnóstico precoce; II - capacitar profissionais de saúde da rede municipal para a identificação de casos suspeitos e o manejo inicial de pacientes com SLF; III - assegurar o acesso a informações sobre testagem genética e aconselhamento genético para indivíduos e famílias com histórico de SLF ou alta suspeita clínica; IV - estabelecer fluxos de encaminhamento para centros de referência especializados no diagnóstico e acompanhamento de SLF; e V - promover o suporte psicossocial aos pacientes e seus familiares, visando à melhoria da qualidade de vida e ao enfrentamento da doença.

A propositura também determina que a Política Municipal proposta será implementada por meio das seguintes diretrizes e ações: I - realização de campanhas informativas e educativas, anuais ou periódicas, em espaços públicos, unidades de saúde e meios de comunicação, abordando a SLF, seus riscos e a importância da vigilância oncológica; II - inclusão de módulos sobre a SLF e outras síndromes de predisposição hereditária ao câncer nos programas de educação continuada para médicos, enfermeiros e demais profissionais da Atenção Primária à Saúde (APS) do Município; III - inclusão no prontuário eletrônico para a identificação de indivíduos com suspeita de SLF, com base em critérios clínicos e histórico familiar, e seu encaminhamento para avaliação genética; IV - desenvolvimento de um cadastro municipal de pessoas com SLF, respeitando a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), para fins de monitoramento epidemiológico, planejamento de ações e oferta de suporte; e V - incentivo à formação de grupos de apoio e associações de pacientes e familiares, bem como a oferta de atendimento psicológico na rede municipal de saúde.

Na forma do Substitutivo ao final apresentado, que visa conferir ao projeto conteúdo mais programático, suprimindo determinações ao Executivo para a prática de atos concretos de gestão, nada obsta o prosseguimento da propositura.

Sob o ponto de vista formal, 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 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).

De se ressaltar ainda 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 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 – 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).

Cabe observar que essa interpretação restritiva foi acolhida pelo STF ao julgar, em sede de repercussão geral, o Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ, no qual se debateu a obrigatoriedade de instalação de câmeras de vigilância em escolas. Na ocasião, firmou-se 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.”



Tal entendimento foi mantido pelo Órgão Especial do TJSP, ao julgar pela constitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar, que também dispunha sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas creches e escolas públicas municipais, tendo se pronunciado pela ausência de vícios de iniciativa e pela não especificação da dotação orçamentária ou da fonte de custeio (ADI 2113734-65.2018.8.26.0000, Relator Salles Rossi, j. 19.09.2018).

Especificamente sobre o conteúdo da presente propositura, que versa sobre a instituição de diretrizes voltadas à instituição de Política Municipal de Conscientização, Diagnóstico Precoce e Suporte a Pessoas com Síndrome de Li-Fraumeni (SLF), cumpre destacar o seguinte entendimento firmado pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo ao analisar a constitucionalidade da Lei Municipal nº 5.629, de 15 de setembro de 2020, do Município de Mauá, que dispunha sobre a implantação de política pública voltada à implantação de acompanhamento psicológico para mulheres vítimas de violência:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 5.629, de 15 de setembro de 2020, que “dispõe sobre a implantação do acompanhamento psicológico para mulheres vítimas de violência no Município de Mauá, e dá outras providências”. Inocorrência de inconstitucionalidade. Ausência de vício de iniciativa legislativa. Exclusiva competência do Chefe do Poder Executivo não caracterizada. Inteligência da Constituição Estadual do Estado de São Paulo e da jurisprudência do E. STF. Ausência de violação do Pacto Federativo e do princípio constitucional da separação de poderes. A lei municipal impugnada não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não se vislumbra qualquer vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada. Ação nessa parte improcedente. Vem da doutrina tradicional que são de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo 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. A questão atinente aos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo encontrou em recente decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal, tratamento que prestigia as competências dos senhores vereadores no tocante à sua capacidade de iniciar leis. Com o decidido, a Colenda Corte Suprema forneceu paradigma na arbitragem dos



limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa.

A questão está posta em julgado havido com repercussão geral, tornado “Tema” com propositura clara e abrangente. Trata-se do TEMA 917 Repercussão geral (Paradigma ARE 878911) que recebeu a seguinte redação: “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 (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”. Vislumbra-se que na visão do C. STF estampada no Tema 917 - (tocante à expressão “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata ... da atribuição de seus órgãos ...”) é de ser vedada ao Legislativo Municipal apenas a preordenação normativa de funções atribuídas aos órgãos da Administração, imiscuindo-se na constituição e funcionamento orgânicos destes entes estatais. Nesse passo, à luz do presente feito, parece correto compreender que a instituição de acompanhamento psicológico para mulheres vítimas de violência no Município não tem a dimensão de caracterizar inserção em matéria dispositiva da “atribuição de Órgão da Administração Municipal” (privativa do Chefe do Poder Executivo), mas significa apenas providência normatizada fornecendo às mulheres vítima de violência o imprescindível tratamento psicológico. Note-se, ademais, que a municipalidade não demonstrou, concretamente, incremento significativo nas despesas devido ao cumprimento da lei. Ademais, a Lei 11.340/2006, em seu artigo 35 dispõe que: Art. 35. A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios poderão criar e promover, no limite das respectivas competências: I - centros de atendimento integral e multidisciplinar para mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar; II - casas-abrigos para mulheres e respectivos dependentes menores em situação de violência doméstica e familiar; III - delegacias, núcleos de defensoria pública, serviços de saúde e centros de perícia médico-legal especializados no atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar; IV - programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar; V - centros de educação e de reabilitação para os agressores. Ressalta-se, outrossim, que a falta de previsão de dotação orçamentária específica não poderá se constituir em inafastável vício de constitucionalidade, vez que possíveis tanto o remanejamento orçamentário, quanto sua complementação com verbas adicionais para a acomodação das novas despesas, ou mesmo a postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente.

DETERMINAÇÃO PARA QUE O CHEFE DO EXECUTIVO REGULAMENTE A NORMA NO PRAZO DE 60 DIAS A PARTIR DA SUA PUBLICAÇÃO - Observa-se que o Poder Legislativo não pode impor ao Poder Executivo prazo para



regulamentação da lei, pois cabe exclusivamente a este último, respeitados os limites constitucionais que disciplinam a matéria, realizar juízo de conveniência e oportunidade para edição do ato regulamentador. Ação parcialmente procedente, reconhecendo a inconstitucionalidade apenas da expressão “no prazo de 60 (sessenta) dias após a publicação desta Lei”, prevista no artigo 2º, da Lei nº 5.629, de 15 de setembro de 2020, do Município de Mauá, por afronta aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144, da Constituição Bandeirante. (grifamos)

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

Nesse sentido, bastante elucidativo o acórdão exarado pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, cuja ementa e razões de decidir reproduzimos abaixo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 3.774, de 11 de maio de 2020, do Município de Tietê, que “institui no âmbito do Município de Tietê, o Programa de Apoio às Pessoas com Doença de Alzheimer e Outras Demências e aos seus familiares e dá outras providências” - Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos Poderes - Reconhecimento parcial - Rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual - Norma de conteúdo programático - Inconstitucionalidade, contudo, dos incisos V, VI, VII, VIII e IX, do art. 2º, e art. 3º da Lei nº 3.774/2020 -Dispositivos que impõem obrigações à Administração Pública, em clara ofensa ao princípio da reserva da Administração - Afronta aos artigos 5º, 47 e 144 da Carta Bandeirante. Pedido parcialmente procedente.

...

2. A lei impugnada tem a seguinte redação:

“Art. 1º - Fica instituído, no âmbito do Município de Tietê, o Programa de Apoio às Pessoas com Doença de Alzheimer e outras Demências e aos seus familiares.

Art. 2º - O programa instituído no art. 1º será desenvolvido no âmbito da Rede Pública Municipal de Saúde, com apoio de especialistas e de



representantes de instituições que congregam pessoas com Doença de Alzheimer e outras Demências, e de familiares, e terá como objetivo:

I - Promover a conscientização e a orientação precoce de sinais de alerta e informações sobre a Doença de Alzheimer e outras Demências, em várias modalidades de difusão de conhecimento à população, em especial, às zonas mais carentes da cidade de Tietê;

II - Utilizar métodos para o diagnóstico e o tratamento o mais precoce possível em todas as unidades da Rede Pública Municipal de Saúde, respeitadas as instâncias dos entes federativos e suas respectivas competências;

III - Estimular hábitos de vida relacionados à promoção de saúde e prevenção de comodidades, além de estímulos aos fatores protetores para a prevenção da Doença de Alzheimer e outras Demências, tais como: prática de exercício regular; alimentação saudável; controle da pressão arterial e das dislipidemias; intervenção cognitiva; controle da Depressão que dobra o risco de demência; estímulo ao convívio social que é importante preditor de qualidade de vida; ou seja, o desenvolvimento de ações de promoção de saúde e prevenção de doenças;

IV - Apoiar o paciente e familiares, com abordagens adequadas no tratamento não medicamentoso e medicamentoso, visando melhorar a adesão ao tratamento minimizando o impacto das alterações comportamentais e complicações no curso da doença;

V - Capacitar e especializar profissionais que compõem equipes multiprofissionais nessa área, e absorver novas técnicas e procedimentos que possibilitem melhoria no atendimento, visando inclusive a diminuição de intercorrências clínicas, hospitalização e custos;

VI - Utilizar os sistemas de informações e de acompanhamento pelo Poder Público de todos que tenham diagnóstico de Doença de Alzheimer e outras Demências para a elaboração de um cadastro específico dessas pessoas;

VII - Promover eventos em locais públicos, campanhas institucionais, seminários e palestras;

VIII - Inserir as ações dessa política na Estratégia Saúde da Família;

IX - Aperfeiçoar as relações entre as áreas técnicas públicas e privadas de modo a possibilitar a mais ampla troca de informações e parcerias dos profissionais de saúde entre si, com os pacientes, familiares e representantes de associações comprometidas com a causa;

Art. 3º - Fica o Poder Executivo autorizado a celebrar parcerias, intercâmbios, e convênios com Organizações Não Governamentais, empresas, laboratórios, indústrias farmacêuticas, Universidades e Órgãos Federais, Estaduais ou Municipais, que procurem viabilizar a infraestrutura necessária para a implantação do Programa de Apoio às Pessoas com



Doença de Alzheimer e outras Demências, observada as disposições legais pertinentes a cada instituto mencionado.

Art. 4º - No desenvolvimento do programa de que trata esta lei, serão observados os protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas preconizados pelo Ministério da Saúde.

Art. 5º - O Poder Público poderá buscar apoio em outras instituições para desenvolver a Política Municipal de Atenção Integral às Pessoas com Doenças de Alzheimer e outras Demências junto a outros municípios.

Art. 6º - As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 7º - O Poder Executivo regulamentará a presente Lei.

Art. 8º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.”

É caso de procedência parcial do pedido, pois, à exceção dos incisos V, VI, VII, VIII e IX do artigo 2º, e artigo 3º, a norma é de conteúdo programático, e segundo José Afonso da Silva, “tais normas estabelecem apenas uma finalidade, um princípio, mas não impõe propriamente ao legislador a tarefa de atuá-la, mas requer uma política pertinente à satisfação dos fins positivos nela indicados” (in “Aplicabilidade das Normas Constitucionais”, Ed. Malheiros, 8. ed. 2012), afastando-se, ainda, da matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo (Cf. artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado, aplicado por simetria ao Município). Ora, as normas programáticas caracterizam-se por terem sua aplicação procrastinada, isto é, pressupõem a existência de uma legislação posterior para sua efetiva aplicação no âmbito jurídico, sendo destinadas, pois, ao legislador infraconstitucional, não conferindo aos seus beneficiários o poder de exigir a sua satisfação imediata. São normas de apelo social, que perseguem objetivos prioritariamente concernentes aos direitos sociais, econômicos e culturais, conquanto procurem conformar a realidade a postulados de justiça. Assim, a normatividade programática não dispõe explicitamente sobre os meios a serem empregados para a sua efetividade.

...

Isso porque, o gerenciamento da prestação de serviços públicos é competência do Poder Executivo, único dos Poderes que detém instrumentos e recursos próprios para avaliar a conveniência e oportunidade da Administração Pública, de tal arte que a imposição ao Poder Executivo das atividades descritas no artigo 3º da Lei nº 3.774/2020, importa em atos típicos de gestão administrativa, destinados à sua organização e funcionamento, conferindo atribuições aos órgãos municipais, como bem ressaltou o eminente Relator, *in verbis*:



Da mesma forma, a lei impugnada em seu artigo 2º, ao estabelecer a obrigatoriedade da capacitação dos profissionais da área (inc. V); a elaboração de cadastro específico de todos os pacientes que tenham diagnóstico de Doença de Alzheimer e outras demências (inc. VI); a promoção de eventos em locais públicos (inc. VII); a inserção de ações dessa política na Estratégia Saúde da Família (inc. VIII); bem como o aperfeiçoamento das áreas técnicas públicas e privadas, com troca de informações e parcerias dos profissionais de saúde entre si (inc. IX), interfere no juízo de conveniência e oportunidade da Administração Municipal, invadindo a esfera de competência própria do Poder Executivo.

...” (TJSP, ADI nº 2133498-66.2020.8.26.0000, j. 10/02/21, destacamos)

Do exposto é possível inferir que, embora ao Poder Legislativo seja conferida a competência para a fixação de diretrizes ou normas programáticas voltadas à implantação de política pública, não pode o Parlamento esmiuçar os meios a serem adotados para a consecução dos objetivos da lei, porque, ao fazê-lo, estaria usurpando matéria inserida no âmbito da reserva da administração.

Assim, na forma do Substitutivo ao final apresentado, que visa conferir à iniciativa contornos mais gerais e abstratos, nada obsta o prosseguimento da propositura, 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.

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

Ante o exposto, somos **PELA LEGALIDADE**, na forma do seguinte Substitutivo, que objetiva conferir ao projeto contornos mais gerais e abstratos, em respeito ao princípio da separação dos Poderes:

SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0165/2025

Institui a Política de Conscientização, Diagnóstico Precoce e Suporte a Pessoas com Síndrome de Li-Fraumeni (SLF) no Município de São Paulo.

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



Art. 1º Fica instituída a Política Municipal de Conscientização, Diagnóstico Precoce e Suporte a Pessoas com Síndrome de Li-Fraumeni (SLF), com o objetivo de promover a saúde e a qualidade de vida dos indivíduos afetados por esta condição genética rara.

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se Síndrome de Li-Fraumeni (SLF) a condição genética hereditária caracterizada por uma mutação germinativa no gene TP53, que confere alta predisposição ao desenvolvimento de diversos tipos de câncer em idades precoces.

Art. 3º São objetivos da Política Municipal de que trata esta Lei:

I - informar e conscientizar a população sobre a Síndrome de Li-Fraumeni, seus riscos, sintomas e a importância do diagnóstico precoce;

II - capacitar profissionais de saúde da rede municipal para a identificação de casos suspeitos e o manejo inicial de pacientes com SLF;

III - assegurar o acesso a informações sobre testagem genética e aconselhamento genético para indivíduos e famílias com histórico de SLF ou alta suspeita clínica;

IV - estabelecer fluxos de encaminhamento para centros de referência especializados no diagnóstico e acompanhamento da SLF;

V - promover o suporte psicossocial aos pacientes e seus familiares, visando à melhoria da qualidade de vida e ao enfrentamento da doença.

Art. 4º A Política Municipal será implementada por meio das seguintes diretrizes e ações:

I - realização de campanhas informativas e educativas, anuais ou periódicas, em espaços públicos, unidades de saúde e meios de comunicação, abordando a SLF, seus riscos e a importância da vigilância oncológica;

II - incentivo à formação de grupos de apoio e associações de pacientes e familiares, bem como a oferta de atendimento psicológico na rede municipal de saúde.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de 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

