CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 837/2026

Trata-se de projeto de lei, de autoria da nobre Vereadora Sandra Santana, que dispõe sobre diretrizes para a estruturação de ações de conscientização, prevenção e redução de danos relacionados à prática de uso de substâncias psicoativas e estimulante de performance sexual na rede municipal.

O projeto lista os princípios e diretrizes que deverão nortear a atuação do Poder Público na abordagem do tema.

A Justificativa esclarece que, "*Sob a ótica da Saúde Pública, a literatura médica e toxicológica alerta que o uso combinado de estimulantes sintéticos, fármacos para disfunção erétil e medicamentos antirretrovirais acarreta riscos severos de interações medicamentosas, sobrecarga cardiovascular, hipertermia, desidratação aguda e agravos à saúde mental. Além disso, a vulnerabilidade gerada por esse contexto favorece a exposição a infecções sexualmente transmissíveis (ISTs) e afasta populações estratégicas do acompanhamento regular nas unidades de saúde devido ao receio de julgamento moral*".

Na forma do Substitutivo ao final apresentado, o projeto reúne condições para seguir em tramitação.

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 Hely Lopes Meirelles (***Direito Municipal Brasileiro***, 17ª ed. atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014, p. 633), "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

Matéria RELCOM 2262/2026. Documento assinado digitalmente por SILVIO ANTONIO DE AZEVEDO em 24/11/2026 e juntado ao PL 837/2026 por SILVIO ANTONIO DE AZEVEDO. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?plID=778797.

Matéria RELCOM 2262/2026. Documento assinado digitalmente por SILVIO ANTONIO DE AZEVEDO em 24/11/2026 e juntado ao PL 837/2026 por SILVIO ANTONIO DE AZEVEDO. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=778797.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

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".

De se ressaltar 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).

Ademais, a propositura – na forma do Substitutivo ao final proposto - não dispõe sobre organização administrativa, tampouco versa sobre servidores públicos ou seu regime jurídico. Portanto, o projeto não se insere no rol taxativo de matérias reservadas à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, conforme disposto no art. 37, § 2º, da Lei Orgânica do Município.

Neste ponto, vale citar o seguinte precedente do Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADIN 3394-8:

> *"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*

Matéria RELCOM 2262/2026. Documento assinado digitalmente por SILVIO ANTONIO DE AZEVEDO em 24/11/2026 e juntado ao PL 837/2026 por SILVIO ANTONIO DE AZEVEDO. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=778797.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

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."

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

Assim, embora em regra a imposição de prestações materiais seja questão adstrita à esfera administrativa do Executivo, a quem cabe exercer os atos de governo, o Poder Legislativo pode exercer a iniciativa de projetos de leis para garantir grau mínimo de efetividade a prestações materiais, conforme se extrai da lição do Ministro Gilmar Ferreira Mendes:

"A Constituição brasileira acolheu essa garantia do mínimo social. O art. 201, § 5º, da Constituição, estabelece o salário mínimo como piso dos benefícios previdenciários, e o Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência sedimentada no sentido de que essa norma é auto-aplicável.

(...)

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

*A jurisprudência do STF também registra precedentes em que, para se obviar que normas de cunho social, ainda que de feitio programático, convertam-se em 'promessa constitucional inconsequente', são reconhecidas obrigações mínimas que, com base nelas, o Estado deve safisfazer – como nos vários casos em que se proclamou o direito de pacientes de AIDS a receber medicamentos gratuitos dos Poderes Públicos." (**Direito Constitucional Brasileiro**, 2ª ed., p. 263 - grifamos)*

Na mesma linha, o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao analisar lei de iniciativa parlamentar que estabelecia a obrigatoriedade de realização de exames, assim se pronunciou:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.811, de 26 de junho de 2020, do Município de Dracena, de iniciativa parlamentar com integral veto do Prefeito, que criou a obrigatoriedade de aplicação de testes de glicemia capitar na rede de saúde pública municipal, para melhorar o atendimento médico de urgência e emergência aos portadores de diabetes - Alegação de usurpação da competência privativa do Poder Executivo, violando a separação os poderes - VÍCIO DE INICIATIVA – Projeto apresentado por parlamentar direcionado à obrigatoriedade do Poder Executivo de providenciar monitoramento de glicemia capilar, o qual tem previsão na Lei Federal nº 13.347/2016 – Diploma federal que suplanta a exigência do inciso XIV do artigo 24 da CF/88, bem como a defesa da saúde prevista no seu inciso XII, abrindo espaço para a competência concorrente suplementar dos Municípios na forma do seu artigo 30, incisos I e II – Possibilidade de iniciativa de projetos de lei nessa matéria por parte de integrante do Poder Legislativo, conforme Tema 917 em repercussão geral no S.T.F. - ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – Impossibilidade do Poder Legislativo, ainda que no exercício da competência concorrente, adentrar em matéria de gestão administrativa, de iniciativa privativa do Poder Executivo - Inconstitucionalidade, no caso, do artigo 2º da norma objurgada, que determina a realização de campanha de esclarecimento público nos meses de novembro de cada ano, ofendendo, nesse ponto, aos artigos 5º; 47, incisos II e XIV; e 144 da Constituição Estadual – Ação julgada parcialmente procedente."

Matéria RELCOM 2262/2026. Documento assinado digitalmente por SILVIO ANTONIO DE AZEVEDO em 24/11/2026 e juntado ao PL 837/2026 por SILVIO ANTONIO DE AZEVEDO. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=778797.

Matéria RELCOM 2262/2026. Documento assinado digitalmente por SILVIO ANTONIO DE AZEVEDO em 24/11/2026 e juntado ao PL 837/2026 por SILVIO ANTONIO DE AZEVEDO. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=778797.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

(ADI nº 2149196-15.2020.8.26.0000, Órgão Especial do TJSP, Relator Des. Jacob Valente, j. 31/03/2021 – grifamos)

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

Com efeito, o programa proposto harmoniza-se com a Constituição Federal, segundo a qual podem legislar concorrentemente sobre a proteção e a defesa da saúde a União, os Estados, o Distrito Federal e também os Municípios, para suplementar a legislação federal e estadual, dentro dos limites do predominante interesse local (art. 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.

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

Nesse sentido, o entendimento da jurisprudência, como ilustram os julgados abaixo transcritos, a título ilustrativo:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui Campanha permanente de orientação, conscientização, combate e prevenção da dengue nas escolas do Município de Conchal. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inexiste ofensa às iniciativas 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

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

de quaisquer das competências administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes deste Órgão Especial. Improcedência da ação." (TJSP, ADI nº 2056678-45.2016.8.26.0000, j. 24/08/2016 - grifamos)

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal. Implantação do selo 'amigo do idoso' destinado a entidades que atendem idosos nas modalidades asilar e não asilar, e empresas parceiras, com ações em benefício da pessoa idosa. I. Inexistente vício de iniciativa legislativa. Rol constitucional exaustivo. Art. 24, §2º, CE, aplicável por simetria ao Município. Precedentes do Órgão Especial e STF. Tese nº 917 de Repercussão Geral. Não configurado ato concreto de administração, tampouco ato de planejamento e gerenciamento de serviços públicos municipais. Usurpação de atribuições do Poder Executivo não verificada. A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso é atividade inerente à atuação da administração. Lícito ao Poder Legislativo Municipal impor ao Executivo o exercício de suas funções. Novos direitos e obrigações que devem ser introduzidos ao ordenamento justa e legitimamente por lei. Suposta ausência da fonte dos recursos financeiros importaria, no máximo, na inexequibilidade do programa no mesmo exercício orçamentário em que promulgada a norma questionada.
(...)
A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso, em prol da saúde e da qualidade de vida dessa parcela mais vulnerável da população, está entre as atividades típicas do Poder Executivo, sendo inerente à sua atuação; dessa forma, é lícito ao Poder Legislativo Municipal impor ao Executivo local o exercício dessas funções." (TJSP, ADI nº 2253854-95.2017.8.26.0000, j. 16/05/2018 - grifamos)

Destarte, no âmbito da competência desta Comissão, não há como deixar de reconhecer a viabilidade jurídica da propositura, cabendo às Comissões competentes a análise do mérito e de eventuais adequações de fundo que se façam necessárias.

A aprovação do projeto dependerá do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, inciso XII, da Lei Orgânica do Município.

Matéria RELCOM 2262/2026. Documento assinado digitalmente por SILVIO ANTONIO DE AZEVEDO em 24/11/2026 e juntado ao PL 837/2026 por SILVIO ANTONIO DE AZEVEDO. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=778797.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Ante o exposto, somos **PELA LEGALIDADE**, na forma do seguinte Substitutivo, apresentado para suprimir o artigo 3º, segundo o qual o Poder Executivo, por intermédio dos órgãos competentes, poderá estabelecer parcerias, termos de cooperação ou convênios com instituições de pesquisa e organizações da sociedade civil, uma vez que já se trata de medida de competência de atuação do Poder Executivo e também em respeito ao princípio constitucional da separação dos Poderes, o substitutivo retira do texto original a autorização.

SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 837/2026

Dispõe sobre diretrizes para a estruturação de ações de conscientização, prevenção e redução de danos relacionados à prática de uso de substâncias psicoativas e estimulante de performance sexual na rede municipal.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Ficam instituídas, no âmbito do Município, as diretrizes para a formulação de ações e protocolos voltados à conscientização, prevenção e redução de danos relacionados da prática de uso de substâncias psicoativas e estimulantes de performance sexual.

Art. 2º A atuação do Poder Público na abordagem do tema basear-se-á nos seguintes princípios e diretrizes:

I – abordagem fundamentada na Redução de Danos, reconhecendo a complexidade comportamental, social e de saúde pública envolvida, sem posturas moralistas ou punitivistas;

Matéria RELCOM 2262/2026. Documento assinado digitalmente por SILVIO ANTONIO DE AZEVEDO em 24/11/2026 e juntado ao PL 837/2026 por SILVIO ANTONIO DE AZEVEDO. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=778797.

Matéria RELCOM 2262/2026. Documento assinado digitalmente por SILVIO ANTONIO DE AZEVEDO em 24/11/2026 e juntado ao PL 837/2026 por SILVIO ANTONIO DE AZEVEDO. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=778797.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

II – garantia de um atendimento humanizado, sigiloso e livre de estigma nas unidades que integram a rede municipal de saúde, em especial nas Unidades Básicas de Saúde (UBS), Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) e serviços especializados em IST/HIV/Aids;

III – capacitação continuada de profissionais de saúde, assistência social e segurança pública para o reconhecimento adequado das demandas associadas ao uso recreativo de substâncias psicoativas e estimulante de performance sexual, compreendendo tanto os riscos toxicológicos quanto a saúde mental e sexual;

IV – fomento à cooperação e articulação com a sociedade civil organizada, coletivos de saúde comunitária e universidades, reconhecendo o papel fundamental dessas entidades no alcance de populações vulnerabilizadas e na construção de saberes especializados;

V – promoção de campanhas informativas e educativas desprovidas de preconceito, focadas na disseminação de dados científicos sobre interações medicamentosas perigosas (como o uso concomitante de estimulantes e antirretrovirais ou medicamentos para disfunção erétil), prevenção de infecções sexualmente transmissíveis e suporte psicológico.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementares se necessário.

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

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