



**Parecer nº. 037/2025 - CJL/CMS**

**Interessado:** Comissão de Constituição e Justiça - CCJ/CMS

**Assunto:** Projeto de Lei nº. 1386/2024

**1. RELATÓRIO**

Cuida-se de solicitação encaminhada a esta Coordenadoria a requerimento da Comissão de Constituição e Justiça - CCJ, a fim de análise e parecer jurídico acerca do Projeto de Lei nº. 1386/2024, de autoria do Exmo. Sr. Vereador Biga Kalahare - PT, que dispõe sobre rede de conexão de internet nas Unidades Básicas de Saúde - UBS e dá outras providências.

Analisados os termos do requerimento, cabem as considerações subseqüentes, que se resumem em atividade intelectual de interpretação, com base na consulta formulada, não vinculando a decisão política a ser tomada pela autoridade competente.

**2. FUNDAMENTAÇÃO: INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA**

Por constitucionalidade formal deve-se entender a compatibilidade do projeto com as regras básicas do processo legislativo, insculpidos na Magna Carta, e que são de observância obrigatória por todos os entes federados. É chamada de formal, na medida que demanda um exame da forma de procedimento adotado para a elaboração de uma determinada norma (ou, em outras palavras, exige o exame do processo de formação da norma).

A incompatibilidade do procedimento adotado para a elaboração de uma norma, com alguma regra do processo legislativo insculpida na Constituição (e reproduzida na Lei Orgânica do Município por necessidade de simetria com o modelo federal), gera um vício de inconstitucionalidade formal.

A inconstitucionalidade formal pode ser de duas espécies. Quando a inconstitucionalidade é relacionada com a tramitação é denominada inconstitucionalidade formal objetiva. Já quando a inconstitucionalidade é relacionada com a competência para a iniciativa do processo legislativo, denomina-se de inconstitucionalidade formal subjetiva.

*CFL-9*

Feitas tais observações preliminares, passa-se para o exame da regularidade formal da presente proposição, feita nos subitens colocados imediatamente a seguir.

Do ponto de vista da competência legislativa do Município para editar a norma prevista no projeto, não se fazem ressalvas. Encontra-se o tema versado na presente proposição inserido dentro da esfera de competência legislativa municipal consagrada no art. 30, I e II, da CF/88.

Dispõe o art. 30, I, da CF/88 ser competente o Município para legislar sobre assuntos de interesse local (ou, mais especificamente, sobre assuntos de interesse predominantemente local, conforme costuma destacar a doutrina). Já o inciso II do mesmo artigo dispõe ser competente o Município para suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Cuidar da saúde dos munícipes, em sentido amplo, pode ser considerada tarefa inserida dentro da competência municipal. É que competência administrativa (ou material) comum de todos os entes federados (e, portanto, também dos Municípios) cuidar da saúde, nos termos do art. 23, II, da CF/88.

A competência legislativa concorrente do art. 24 da CF/88 não contempla de forma expressa os Municípios, apenas a União e os Estados-membros. Segundo o indigitado artigo, enquanto à primeira compete editar normas legais gerais para todo o território nacional, aos segundos compete editar legislação suplementar que adequue tal legislação nacional às suas peculiaridades regionais.

Mas o art. 24 deve ser interpretado de forma sistemática com o já referido art. 30, II, da CF/88. Dispõe este, conforme já visto, ser competência dos Municípios suplementar a legislação federal e estadual, no que couber.

Caso necessitasse o Poder Executivo editar alguma legislação a respeito, para operacionalizar tal programa administrativo, provavelmente em razão de questões relacionadas à competência de órgãos ou atribuições de agentes públicos, encaminharia projeto de lei de sua autoria reservada, com base no art. 29, III, da Lei Orgânica do Município de Santarém-PA..

De todo maneira, no presente momento da análise formal da proposição, dedicada ao exame da competência legislativa municipal, e não da iniciativa legislativa, pode-se dizer que o projeto não extrapola os limites da competência legislativa municipal estabelecida no art. 30, II, da CF/88, mostrando-se, então, regular, por este ângulo, especificamente.

Quanto à iniciativa legislativa do projeto, tem-se que o projeto padece de vício de iniciativa, por usurpação da iniciativa legislativa privativa do Prefeito para desencadear projetos que disponham sobre atribuições da Administração Pública, consagrada no art. 29, III,, da Lei Orgânica do Município, veja-se:

*Art. 29 São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que dispuserem sobre:*

*[...]*

*III criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal;*

No momento em que o projeto fixa para a Administração a obrigação legal de estabelecer um novo programa UBS conectada, está criando uma nova competência para a Administração Pública. Uma nova competência que demandará a mobilização de esforços administrativos permanentes por parte da Administração Pública, ademais.

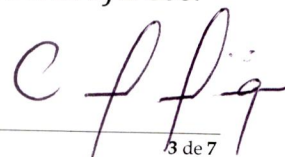
Cabe aqui lembrar, mais uma vez, que a já referida Portaria nº. 2.436, de 21 de setembro de 2017, do Ministério da Saúde não impõe aos Municípios a obrigação de implementação de tal ação administrativa, mas apenas fixou poucas diretrizes relacionadas ao tema.

A criação de novas tarefas aos órgãos da Administração Pública, quando produzida por poder não responsável pelo seu gerenciamento direto, põe em risco, todavia, o próprio funcionamento regular do Poder Público, posto que lhe são dadas incumbências novas que não consideram quais as atividades e programas que já poderiam estar sendo efetivamente desenvolvidos.

Vê-se, em verdade, ingerência política das mais graves, posto que possivelmente comprometidos os próprios programas e diretrizes estabelecidas por um governo quando de sua eleição para o Poder Executivo, tendo em vista privilegiar programas de forças políticas que não receberam em eleições populares uma capacidade gerencial sobre a Administração Pública, mas uma capacidade.

Sobre a reserva legislativa do Poder Executivo, oportunas as palavras de Ives Gandra da Silva Martins, que comentando o art. 61 da Constituição (reproduzido na esfera municipal pelo art. 29, III, da Lei Orgânica), assim se manifesta:

*Por que as matérias elencadas são de competência privativa do Presidente da República? É que sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-*



*lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade.*

Mas no caso em concreto seria de se indagar: existe já no ordenamento jurídico municipal (ou na verdade federal, eis que está a se falar de defesa da saúde) uma obrigação categórica e explícita para o Poder Executivo de implementar um programa como UBS conectada? Resposta negativa se impõe a tal pergunta.

Mesmo que se dissesse que o projeto de lei impõe ao governo municipal um mero detalhamento de uma obrigação legal de defesa e promoção da saúde, possuída pelo Município nos termos do já referido art. 23, II, da CF/88 (o que se faz a título de mera argumentação, eis que a obrigação legal, nos termos colocados, não existe), seria de se observar que o projeto desce na minúcia administrativa de ditar a forma específica como tal defesa e promoção da saúde deverá ser feita.

A situação de dizer a forma como deverá ser implementada uma determinada ação governamental, implica inquestionável usurpação da cláusula de reserva de Administração. Por ora, cabe apenas registrar que o projeto pode ser compreendido como inquinado com vício de iniciativa, caso se entenda que ele está a implementar uma nova obrigação legal para a Administração Pública, sem paralelo no leque de competências legais já inscritas no ordenamento municipal.

A imposição de uma nova competência municipal a um órgão público, pode implicar a própria reconfiguração deste (eis que um órgão público nada mais são do que centro abstrato de competências).

Entendimento assemelhado encontra-se na jurisprudência, conforme se pode verificar dos seguintes julgados:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DEFESA DA LEI PELO PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO. OBRIGATORIEDADE. INEXISTÊNCIA. LEI DE ORIGEM PARLAMENTAR QUE CRIA ATRIBUIÇÕES E INTERFERÊNCIA DIRETA NA ROTINA ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA.*

*RECONHECIMENTO. Embora o texto da Constituição do Estado de Santa Catarina possa denotar a obrigatoriedade da defesa do texto impugnado (art. 85, § 4º), o Supremo Tribunal Federal, analisando o dispositivo simétrico da Constituição da República (art. 103, §3º), já resolveu questão de ordem no sentido de que é essencial apenas a garantia da oportunidade de manifestação do órgão mencionado na regra constitucional - no caso do sistema de controle federal, a Advocacia-Geral da União -,*

*que não está obrigado a adotar postura sempre defensiva. É formalmente inconstitucional em razão de usurpação da iniciativa legislativa privativa do Prefeito a lei municipal de origem parlamentar que impõe ao Poder Executivo a forma, a frequência, o lugar e a data limite para a publicação de receitas, despesas e aplicações realizadas após a extinção de autarquia de segurança, trânsito e transporte sucedida pelo Município. Uma vez reconhecida a ingerência na rotina administrativa do Poder Executivo e a interferência direta no exercício da direção superior da administração pública que compete ao Chefe do Poder Executivo, o caso concreto não se enquadra na tese firmada no Tema 917/STF. Processo: 5018293-89.2020.8.24.0000 (Acórdão do Tribunal de Justiça). Relator: Salim Schead dos Santos. Origem: Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Órgão Julgador: Órgão Especial. Julgado em: 03/02/2021. Classe: Direta de Inconstitucionalidade (Órgão Especial). (grifos nossos)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
Lei nº 2.643, de 28 de maio de 2018, do Município de Itapecerica da Serra, de iniciativa parlamentar que “dispõe sobre o Programa Mais Hortas no Município de Itapecerica da Serra” Configurado o vício de iniciativa, que é privativa do Poder Executivo - Artigos 5º, 24, parágrafo 2º, '2' e '4', 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo Violação à separação de poderes A instituição do programa de hortas comunitárias em espaços públicos e terrenos privados subutilizados e a imposição de obrigações ao Poder Executivo caracterizam ingerência na gestão administrativa, invadindo competência reservada ao Chefe do Executivo Municipal  
AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. TJSP. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2258812-90.2018.8.26.0000. Comarca: Itapecerica da Serra. AUTOR: Prefeito do Município de Itapecerica da Serra. RÉU: Presidente da Câmara Municipal de Itapecerica da Serra. Relator: Elcio Trujillo. Comarca: São Paulo. Órgão julgador: Órgão Especial. Data do julgamento:*

*ef f g*

11/09/2019. Data de publicação: 12/09/2019. (grifos nossos)

Por todo o exposto, padece o projeto de vício de iniciativa, haja vista a afronta ao art. 29, III, da Lei Orgânica do Município.

Tal vício, alcançando as disposições nucleares do projeto, que caso suprimidas implicariam em substancial transformação do próprio objeto da proposição, mostra-se insanável por emenda de qualquer espécie.

Em análise detida da propositura, verifica-se que a mesma visa à implantação de rede de conexão com a internet nas Unidade Básica de Saúde – UBS do Município para facilitação nas comunicações de urgência ocorridas com os cidadãos, a ser regulamentado pelo Poder Executivo.

A Portaria nº 2.436, de 21 de setembro de 2017, que aprova a Política Nacional de Atenção Básica - PNAB<sup>1</sup> disciplina, dentre outros instrumentos, a **INFRAESTRUTURA, AMBIÊNCIA E FUNCIONAMENTO DA ATENÇÃO BÁSICA**, por meio das UBS'S e equipes atuantes nas frentes de trabalho.

A referida portaria determina que é competência das Secretarias Municipais de Saúde consonante a previsão do artigo 10 desta, a organização da sua respectiva Secretaria, vejamos:

*“Art. 10.: Compete às Secretarias Municipais de Saúde a coordenação do componente municipal da Atenção Básica, no âmbito de seus limites territoriais, de acordo com a política, diretrizes e prioridades estabelecidas, sendo responsabilidades dos Municípios e do Distrito Federal: de a composição dos Núcleos Ampliados de Saúde da Família e Atenção Básica - Nasf-AB poderá se dar de acordo com as ocupações do Código Brasileiro de Ocupação na área de saúde, incluindo as seguintes especialidades:”*

*“III - organizar o fluxo de pessoas, inserindo-as em linhas de cuidado, instituindo e garantindo os fluxos definidos na Rede de Atenção à Saúde entre os diversos pontos de atenção de diferentes **configurações tecnológicas, integrados por serviços de apoio logístico, técnico e de gestão**, para garantir a integralidade do cuidado;”*

<sup>1</sup> O processo de trabalho das equipes deve estar organizado de modo a permitir que casos de urgência/emergência tenham prioridade no atendimento, independentemente do número de consultas agendadas no período. Caberá à UBS prover atendimento adequado à situação e dar suporte até que os usuários sejam acolhidos em outros pontos de atenção da RAS..

**“XV - garantir recursos materiais, equipamentos e insumos suficientes para o funcionamento das UBS e equipes, para a execução do conjunto de ações propostas.”**

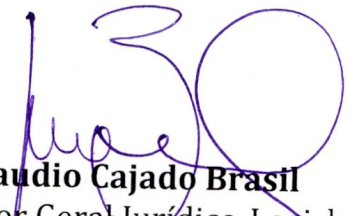
Porém, estabelecer rede de conexão de internet no que tange a comunicação com demais setores e até mesmo para chamadas em caráter de urgência **é de autonomia do gestor local**, devendo ser escolhida de acordo com as necessidades dos territórios (Anexo, Capítulo I, 3 - Infraestrutura, ambiência e funcionamento da atenção básica, item 4), ficando a cargo das Secretarias Municipais de Saúde a competência para coordenar a Política Municipal de Atenção Básica.

A proposta, portanto, cuida de matéria relativa a organização dos serviços públicos municipais e, apesar da salutar iniciativa do nobre parlamentar, se propõe a disciplinar matéria cuja competência em termos de gestão é do ente municipal e a iniciativa para deflagrar eventual processo legislativo para disciplinar a pauta é do Poder Executivo.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Tendo em consideração a análise detalhada das disposições formais e materiais envolvidas na proposição do PL 1386/2024, **conclui-se pela inviabilidade do projeto devido a um vício de inconstitucionalidade formal decorrente da usurpação da iniciativa privativa do Poder Executivo, conforme preconizado no Art. 29, III, da Lei Orgânica do Município de Santarém-PA.**

É o parecer, ora submetido à apreciação.

  
**Luís Claudio Cajado Brasil**  
Coordenador Geral Jurídico-Legislativo  
Portaria nº 023/2023-DAF/DRH  
OAB/PA 15.420

Santarém-PA, 28 de Maio de 2025.

  
**Carlos Henrique Silva de Sousa**  
Assessor Jurídico Legislativo  
Matrícula nº. 121765-8  
OAB/PA 35.369