



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

PROCURADORIA DO PODER LEGISLATIVO DE VOTUPORANGA

PARECER JURÍDICO Nº:193

INTERESSADO: Câmara Municipal de Votuporanga

REFERENTE AO PROJETO DE LEI Nº 138/2026

ASSUNTO: Institui o Programa Municipal de telemedicina e Telessaúde e dá outras providências.

DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI Nº 138/2026- INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE TELEMEDICINA E TELESSAÚDE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. INICIATIVA PARLAMENTAR QUE USURPOU ATRIBUIÇÃO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, VIOLANDO O PRINCÍPIO DE SEPARAÇÃO E HARMONIA ENTRE OS PODERES.

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Votuporanga:





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

I- DO RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer acerca de análise do Projeto de Lei 138/2026, de autoria do vereador Marcão Braz, que ***“Institui o Programa Municipal de telemedicina e Telessaúde e dá outras providências.”***

Inicialmente, conforme justificativa apresentada, o presente Projeto de Lei tem por objetivo instituir, no âmbito do Município de Votuporanga, o Programa Municipal de Telemedicina e Telessaúde, com a finalidade de ampliar o acesso da população aos serviços de saúde, reduzir filas de espera e otimizar o atendimento na rede pública municipal.

A proposta se insere no contexto da modernização das políticas públicas de saúde, acompanhando a evolução tecnológica e as diretrizes já adotadas pelo Sistema Único de Saúde (SUS), que reconhece a telessaúde como instrumento legítimo e eficaz de ampliação da cobertura assistencial, especialmente em regiões com demanda reprimida por consultas e atendimentos especializados.

A implementação do programa permitirá maior agilidade no atendimento, apoio remoto às equipes da Atenção Primária, integração entre diferentes níveis de atenção à saúde e melhor aproveitamento dos recursos públicos, contribuindo para a eficiência e a qualidade do serviço prestado à população.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Destaca-se, ainda, que a telemedicina e a telessaúde não substituem o atendimento presencial, mas atuam como ferramentas complementares, capazes de fortalecer a rede pública de saúde, reduzir deslocamentos desnecessários de pacientes e ampliar o acesso a especialistas.

O projeto também observa rigorosamente a legislação vigente, especialmente a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018) e as normas do Ministério da Saúde e dos conselhos profissionais, assegurando a confidencialidade, a privacidade e a segurança das informações dos usuários.

Instruem o pedido, no que interessa: **(i)** Minuta do projeto de Lei nº 138/2026, com a respectiva justificativa.

Em síntese, eis o relato dos fatos.

Passo a análise Jurídica.

II- DA ANÁLISE JURÍDICA

Primeiramente, não é por demais lembrar que escapa das atribuições deste Procuradoria a análise do mérito de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da competência e da iniciativa.

Inicialmente, o art. 30, inc. I, da Constituição Federal, assegura aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local. No mesmo



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

sentido, o artigo 8º, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município também dispõe sobre essa competência, conforme se transcreve a seguir:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”; (grifo nosso)

“Art. 8º Ao Município compete prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar da população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local”;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”; (grifo nosso).

O referido Projeto de Lei, deve ser aprovado por MAIORIA SIMPLES dos membros do Legislativo, conforme artigo 40, da Lei Orgânica de Votuporanga:

“Art. 40. As leis ordinárias, os decretos legislativos e as resoluções serão aprovadas por maioria simples dos votos, presente a maioria absoluta da Câmara Municipal, em um único turno de votação, salvo disposições contidas nesta Lei Orgânica”. (grifo nosso).





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Acontece que, há matérias que são de competências privativas do Poder Executivo, conforme previsto na Lei Orgânica e no Regimento Interno da Câmara Municipal de Votuporanga:

“Art. 38. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por cinco por cento do total do número de eleitores do Município, ressalvadas as hipóteses de iniciativa privada.

Parágrafo único. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis sobre:

I - plano plurianual;

II - diretrizes orçamentárias;

III - lei orçamentária;

IV - regime jurídico dos servidores municipais;

V - criação e extinção de cargos, funções e empregos na administração direta, indireta e fundacional, bem como a fixação da respectiva remuneração, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público e o previsto no inciso XIII do art. 20; e

VI - criação, estrutura e atribuições de órgãos da administração pública municipal direta, indireta e fundacional, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público”. (grifo nosso).

Nesse sentido, também dispõe o Regimento interno da Câmara de Votuporanga:





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

“Art. 144. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis sobre:

I - plano plurianual;

II - diretrizes orçamentárias;

III - lei orçamentária;

IV - regime jurídico dos servidores públicos;

V - criação e extinção de cargos, funções e empregos na

Administração Direta, Indireta e Fundacional, bem como a

fixação da respectiva remuneração, exceto as fundações de

direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público e o

previsto na Lei Orgânica do Município.

VI - criação, estrutura e atribuições de órgãos na Administração Pública Municipal Direta, Indireta e Fundacional”. (grifo nosso).

De outro lado, a decisão do STF em repercussão geral definiu o tema 917 para reafirmar que:

“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).” Ficou claro que, com

exceção das matérias previstas expressamente naqueles dispositivos e seus correspondentes a nível estadual e municipal, todas as outras são inalcançáveis pela inconstitucionalidade formal subjetiva, ou seja, vício de iniciativa, uma vez que a interpretação dada pela Suprema



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Corte é restritiva e não amplia o rol taxativo previsto pelo legislador constituinte”. (grifo nosso).

Em caso análogo, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2149849-75.2024.8.26.0000, firmou entendimento no sentido de que a edição de lei de iniciativa parlamentar que interfere na esfera de gestão administrativa do Poder Executivo caracteriza usurpação de competência constitucionalmente reservada ao Chefe do Executivo, em afronta aos princípios da separação e harmonia entre os Poderes e da reserva de administração.

Na oportunidade, foi declarada a inconstitucionalidade de lei municipal que autorizava a implementação de sistema de telemedicina na rede pública de saúde, conforme se extrai da seguinte ementa:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal n 14.930/2024, do Município de Ribeirão Preto. Apontada violação aos artigos 5º, 24, § 2º, 47, incisos II, XIV e XIX, “a”, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo. Legislação impugnada que autoriza o Poder Executivo a implementar sistema de telemedicina na rede pública municipal de saúde. Vício formal de iniciativa. Lei de iniciativa parlamentar que usurpou atribuição do Chefe do Poder Executivo, violando o princípio de separação e harmonia entre os poderes. Inconstitucionalidade da lei im-





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

pugnada. Ação procedente. IRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2149849-75.2024.8.26.0000 AUTOR: PREFEITO MUNICIPAL
DE RIBEIRÃO PRETO RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL
DE RIBEIRÃO PRETO INTERESSADO: ESTADO DE SÃO PAULO”
(grifo nosso).

Cumpre destacar os principais trechos do acórdão acima mencionado:

*“Embora seja necessário abstrair por completo os objetivos (em princípio justificáveis) colimados pelo legislador na espécie, o pedido inaugural é de ser acolhido. **Ao determinar a adoção direta de medidas na organização das atividades da rede pública municipal de saúde, gerenciada pela Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto, vislumbra-se, na norma atacada, interferência na gestão administrativa, denunciando vício de iniciativa e desrespeito ao princípio da separação dos poderes. Em ofensa ao princípio da separação dos poderes, trata-se de invasão às atribuições exclusivas do Chefe do Poder Executivo de dispor sobre o manejo dos bens públicos e à organização administrativa.***

Cabe ao Poder Legislativo legislar a propósito do direito à saúde, mas não inscrever na norma jurídica o modo pelo qual deverá esse direito ser implementado pelo Poder Executivo. "In casu", a lei autorizativa prescreve obrigação que esgota as prerrogativas do Poder Executivo de discricionariedade e oportuni-





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

dade, eis que, de forma vinculada, prevê espécie determinada de prestação de serviços de saúde, o que não configura diretriz ou norma geral.

Não é bastante ao reconhecimento da inconstitucionalidade a apontada criação de despesa pública sem indicar os recursos para a sua execução. A ausência de indicação de dotação orçamentária só inviabiliza a exequibilidade da lei no próprio exercício em que promulgada. É o entendimento predominante neste Órgão Especial: "Acrescente-se, por fim, que este Órgão Especial tem decidido que a falta de indicação da fonte de custeio não é motivo para a inconstitucionalidade da lei, mas sim de sua inaplicabilidade no exercício financeiro correspondente (p.ex., ADI 2286446-22.2022 - Rel. Des. CAMPOS MELLO, j. 14-6-2023; ADI 2299163-66.2022 -Rel. Des. SILVIA ROCHA, j. 24-5-2023)." (TJSP, Órgão Especial, Adin 2118926-66.2024.8.26.0000, j. 11.09.2024, Rel. Des. RICARDO DIP).

Mas a lei de iniciativa parlamentar acabou por ultrapassar os limites de competência legiferante, ao indicar a maneira pela qual deva o Executivo executar a política de saúde pública local.

(...)

Houve concreta intromissão na esfera de atuação do Chefe do Poder Executivo por parte da Câmara Municipal de Ribeirão Preto, sobretudo pelo fato de a medida imposta ensejar planejamento, direção, organização e execução, configurando típico ato de governo. Projetos de lei que tratam a respeito de programas de governo consistem em matéria inserida na denominada reserva de admi-



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

nistração, manifestação própria do princípio da separação e harmonia de poderes”.

Da jurisprudência deste Órgão Especial colhe-se, a propósito de casos assemelhados:

***"Ação Direta de Inconstitucionalidade - Município de Catanduva - Lei n. 6.448, de 11 de outubro de 2023 que autoriza o Poder Público Municipal a criar a "bolsa banda", e dá outras providências - Ação proposta pelo Prefeito Municipal, aduzindo ingerência do Poder Legislativo no Poder Executivo de iniciativa, ofensa ao princípio da separação dos poderes, além da atribuição privativa do chefe do executivo para legislar sobre tal assunto - Inconstitucionalidade verificada - Ato normativo que, não obstante fomentar a cultura local, atribui funções a Órgãos do Poder Executivo — Ação julgada procedente." (TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2005124-90.2024.8.26.0000, Rel. a Des. MARCIA DALLA DÉA BARONE, Órgão Especial, j. 15.05.2024)."*(grifo nosso).**

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal nº 8.195, de 23 de outubro de 2023, de iniciativa parlamentar, que "autoriza" o Poder Executivo "a selecionar empresas de transporte, por meio de chamamento público, a fim de que disponi-





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

bilizem transporte, mediante o pagamento de preço popular"- violação aos arts. 5º, 47, II, XIV, XVIII e XIX, "a", da CE, ao art. 61, § 1º, II, "b", da CF, e à Tese 917 do STF criação de serviço sob responsabilidade da Administração Pública - matéria reservada à Administração - cabe apenas ao Chefe do Executivo a direção superior da administração e a iniciativa de leis que tratem da organização administrativa e de serviços públicos, como é o caso de fornecimento de serviço de transporte coletivo - natureza autorizativa da lei não a socorre, uma vez que não é dado a um poder conceder ao outro permissão para exercer suas incumbências constitucionais - disposições, ademais, que criam obrigações específicas para o Poder Executivo, determinando a forma de execução do serviço e prazo para regulamentação da lei - ingerência sobre atos administrativos- previsão de "chamamento público" como modalidade de seleção, sem qualquer pertinência com o instituto de mesmo nome da Lei nº 13.019/14 - desvirtuamento da norma geral a respeito, em possível tentativa de desviar-se da lei de licitações - ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 8.195/23, de Guarulhos" (TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2344193- 90.2023.8.26.0000, Rel. o Des. VICO MAÑAS, Órgão Especial, j.15.05.2024)"(grifo nosso).

Deste último julgado, destaca-se o seguinte trecho: **"Na hipótese, claro o transbordo dos limites na relação entre poderes, já que a norma de iniciativa parlamentar cria serviço público, até então inexistente, sob a responsabilidade do Poder Executivo. Não há grandes dificuldades em visualizar que caberia**





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

somente à própria Administração aferir a conveniência e viabilidade da prestação desse novo serviço. (...) Não socorre a lei sua natureza de regra "autorizativa", como expresso na ementa e em seu art. 1º e defendido pelo Presidente do Parlamento local. Normas de tal tipo concedem permissão para que o Poder Executivo execute incumbências, tarefas, programas, serviços, etc., que já se inserem em sua típica competência constitucional, sendo, desse modo, absolutamente desproporcionada, por assumir papel de poder constituinte."

Diante desse conjunto de precedentes, observa-se que a jurisprudência do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo consolidou o entendimento de que leis de iniciativa parlamentar que, embora voltadas à consecução de finalidade pública legítima, imponham ao Poder Executivo a criação, organização ou implementação de serviços públicos, programas governamentais ou medidas de gestão administrativa, incorrem em vício formal de iniciativa por violação aos princípios da separação dos Poderes e da reserva de administração.

No caso em exame, o Projeto de Lei nº 138/2026, de iniciativa parlamentar, ao instituir o Programa Municipal de Telemedicina e Telessaúde e estabelecer diretrizes para sua implementação no âmbito da rede pública municipal de saúde, interfere diretamente na organização, no planejamento e na execução de política pública afeta ao Poder Executivo.



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Assim, conclui-se que o Projeto de Lei nº 138/2026, **padece de vício formal de iniciativa**, por dispor sobre matéria inserida na esfera da gestão administrativa e da reserva de administração, de competência do Chefe do Poder Executivo.

Ao instituir programa público e disciplinar sua implementação, a proposição usurpa atribuição do Executivo e viola os princípios da separação e da harmonia entre os Poderes, em consonância com a jurisprudência do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

III- DA CONCLUSÃO

Diante do exposto acima, o Projeto de lei nº 138/2026 é inconstitucional, sendo assim, essa Procuradoria recomenda a Presidência da Câmara, a rejeição do Projeto de lei, nos termos do artigo 37, §3º, do Regimento Interno.

No mais, coloco-me à disposição para maiores esclarecimentos.

Em síntese, eis o parecer. À superior consideração.

Votuporanga, 28 de julho de 2026.

ROSELAINE CORREIA
Procuradora Legislativa
OAB/SP 368.365

