

PARECER Nº 181/2025

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 6870/2025

Autoria: Vereador ALEX RODRIGUES

Ementa: “AUTORIZA A PREFEITURA DE CUIABÁ A CONTRATAR SERVIÇO DE WI-FI GRATUITO PARA OS USUÁRIOS DAS UNIDADES DE SAÚDE DA CIDADE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei ordinária que objetiva viabilizar o fornecimento de acesso à internet sem fio aos usuários das unidades de saúde do Município de Cuiabá.

Justifica a proposição na necessidade de melhoria do atendimento e otimização da gestão das unidades de saúde, além de promover a inclusão digital, a facilidade da comunicação, o apoio à gestão da saúde, a oportunidade de qualificação de serviços públicos, dentre outros.

É o relatório.

II – EXAME DA MATÉRIA

1. DA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

O processo legislativo consiste num conjunto coordenado de atos que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção das leis e atos normativos que derivam diretamente da Constituição Federal, Constituição Estadual e da Lei Orgânica do Município.

Segundo o constitucionalista e Ministro Alexandre de Moraes:

[O] respeito ao devido processo legislativo na elaboração das espécies normativas é um dogma corolário à observância do princípio da legalidade, consagrado constitucionalmente, uma vez que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de espécie normativa devidamente elaborada pelo Poder competente, segundo as normas de processo legislativo constitucional”

[1]

Portanto, temos que é esse conjunto normativo que fornece as suas bases e define os elementos fundamentais do processo legislativo, tais como: competência, a matéria legislativa, a iniciativa das leis, discussão, votação, aprovação, rejeição e veto.



O **Supremo Tribunal Federal (STF)** considera as regras básicas de processo legislativo previstas na Constituição Federal, como norma geral, aplicável a todos os entes federais.

No que se refere às leis autorizativas, é preciso salientar que a constitucionalidade demanda análise aprofundada e alinhada à paulatina alteração de entendimento pelo Supremo Tribunal Federal.

Inicialmente, a jurisprudência do STF era no sentido de declarar inconstitucionais leis meramente autorizativas sob o argumento de que somente possui a incumbência de autorizar aquele que também poderia proibir, assim, leis de iniciativa parlamentar que se limitassem a autorizar o Poder Executivo a exercer atribuições que lhe são próprias, representariam burla à iniciativa legislativa.

Atualmente, porém, o entendimento é diverso e a análise, mais detalhada. O Supremo concluiu que não há inconstitucionalidade se o encargo previsto ou autorizado já é parte da atribuição do Poder Público e a iniciativa reservada não foi atingida:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI 1.597/2011, DO ESTADO DO AMAPÁ. CRIAÇÃO DA CASA DE APOIO AOS ESTUDANTES E PROFESSORES PROVENIENTES DO INTERIOR DO ESTADO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. 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. Precedentes. 3. Ação direta julgada improcedente.

(STF - ADI: 4723 AP, Relator.: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 22/06/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 08/07/2020)

Quanto ao conteúdo, a proposição tem como objetivo a adoção de providências cuja implementação fica a cargo do **Poder Executivo, no exercício de atos de gestão destinados a modular os efeitos de tal norma, de acordo com sua margem discricionária de execução das políticas públicas,** segundo os critérios de conveniência e oportunidade elegidos pelos agentes investidos de competência para tanto.

No que tange a análise relativa à legitimidade do proponente para deflagrar o processo legislativo, verifica-se tratar de proposição que não visa executar política pública, não se pretendendo incluir qualquer nova atribuição a secretarias ou órgãos municipais, restando, nesse ponto, constatada a ausência de vícios de iniciativa, haja vista que não é defeso aos vereadores tratar sobre o assunto, desde que, nos termos do **tema 917 do STF**, abstenham-se de invadir um rol específico de atribuições:



Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. 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. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido." "Decisão: O Tribunal, **por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber." (RE nº 878.911, Tema nº 917 v.u. j. de 30.09.16 DJ-e de 11.10.16 - Relator Ministro **GILMAR MENDES**)**

Sucedem, então, que as normas de origem parlamentar destinadas a tutelar os direitos sociais e fundamentais, quando de execução facultada ao administrador, são incapazes de promover sua efetivação, embora seja a terminologia adotada nos julgados da Suprema Corte. Das razões apontadas nos precedentes descritos, depreende-se, com clareza, que se o Poder Público não converter tais preceitos em ações concretas, os respectivos diplomas permanecem existentes, válidos, e em vigor. A modulação de efeitos de leis dessa natureza, portanto, configura prerrogativa que o gestor exerce, conforme descrito, com relativa margem discricionária de gestão das políticas públicas.

Destaca-se, pela pertinência temática, que o tópico se insere no âmbito dos direitos fundamentais, uma vez que o Supremo Tribunal Federal afirmou que **o acesso à internet é um direito fundamental** no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 403, julgada em junho de 2020.

O fornecimento de internet sem fio nas unidades de saúde municipais configura matéria de interesse predominantemente local, envolvendo a melhoria da prestação de serviços de saúde à população. Logo, a matéria se insere na competência legislativa municipal, nos termos do artigo 30, I e VII, da Constituição Federal.

O princípio da separação dos poderes, previsto no artigo 2º da Constituição Federal, é cláusula pétrea (art. 60, §4º, III, CF/88) e se aplica a todos os entes federativos.

O projeto de lei em análise, embora se apresente como meramente "autorizativo" em seu art. 1º, contém diversos dispositivos de natureza impositiva, estabelecendo requisitos técnicos (art. 3º), definindo responsabilidades específicas para a Secretaria Municipal de Saúde (art. 5º) e determinando ações administrativas (art. 6º).



O STF tem entendimento consolidado no sentido de que configura violação à separação dos poderes a edição de leis de iniciativa parlamentar que tratem de organização administrativa do Poder Executivo, ainda que sob a forma de autorização:

As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no art. 61 da CF — matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. (ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau)

Nesse sentido, ao estabelecer atribuições para a Secretaria Municipal de Saúde e ao determinar a forma de gestão de um serviço público específico, o projeto adentra em matéria tipicamente administrativa, configurando potencial violação ao princípio da separação dos poderes.

O projeto de lei prevê em seu art. 7º que "as despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário".

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) estabelece em seus artigos 15 e 16 que:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

O projeto de lei em análise cria despesa sem apresentar a estimativa de impacto orçamentário-financeiro e sem demonstrar a compatibilidade com a lei orçamentária anual, o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, o que pode configurar violação aos dispositivos supracitados da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como ao art. 167, I, da Constituição Federal, que veda o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual.

Portanto, é necessária emenda supressiva dos dispositivos que culminam na inconstitucionalidade da proposição:

EMENDA SUPRESSIVA Nº 1: para suprimir os arts. 3º, 5º, 6º e 7º, que contêm natureza impositiva, estabelecendo requisitos técnicos (art. 3º), definindo responsabilidades específicas para a Secretaria Municipal de Saúde (art. 5º), determinando ações administrativas (art. 6º) e criando despesas (art. 7º) sem cumprimentos dos requisitos impostos pelo art. 167, I, da CF e art. 113, do ADCT; e, por conseguinte, ajustar a



numeração dos artigos remanescentes.

~~Art. 3º O serviço de Wi-Fi gratuito deverá atender aos seguintes requisitos técnicos:~~

~~Oferecer conexão de alta velocidade e com cobertura adequada em todas as áreas das unidades de saúde;~~

~~Garantir a segurança dos dados trafegados, com a implementação de medidas de proteção e criptografia;~~

~~Possuir suporte técnico adequado para a manutenção e resolução de problemas de conexão.~~

~~(...)~~

~~Art. 5º A gestão do serviço de Wi-Fi gratuito nas unidades de saúde ficará sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Saúde, que deverá: I. Definir as especificações técnicas e operacionais do serviço; II. Acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, garantindo a qualidade e a continuidade do serviço; III. Realizar campanhas de conscientização sobre o uso responsável da internet nas unidades de saúde; IV. Estabelecer políticas de uso e limites de acesso para assegurar que todos os usuários possam usufruir do serviço de maneira adequada.~~

~~Art. 6º As unidades de saúde deverão afixar em locais visíveis informações sobre o acesso ao Wi-Fi gratuito, incluindo instruções de conexão e normas de uso.~~

~~Art. 7º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.~~

Ao final, verifica-se que a proposição não encontra óbice jurídico-constitucional, caso seja aprovada com as emendas sugeridas.

É o parecer, salvo diferente juízo.

2. REGIMENTALIDADE

O Projeto cumpre as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO



O Projeto não atende totalmente as exigências estabelecidas na Lei Complementar nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998, razão pela qual são necessárias as seguintes emendas:

EMENDA SUPRESSIVA Nº 1: para suprimir os arts. 3º, 5º, 6º e 7º, que contêm natureza impositiva, estabelecendo requisitos técnicos (art. 3º), definindo responsabilidades específicas para a Secretaria Municipal de Saúde (art. 5º), determinando ações administrativas (art. 6º) e criando despesas (art. 7º) sem cumprimentos dos requisitos impostos pelo art. 167, I, da CF e art. 113, do ADCT:

~~Art. 3º O serviço de Wi-Fi gratuito deverá atender aos seguintes requisitos técnicos:~~

~~Oferecer conexão de alta velocidade e com cobertura adequada em todas as áreas das unidades de saúde;~~

~~Garantir a segurança dos dados trafegados, com a implementação de medidas de proteção e criptografia;~~

~~Possuir suporte técnico adequado para a manutenção e resolução de problemas de conexão.~~

~~(...)~~

~~Art. 5º A gestão do serviço de Wi-Fi gratuito nas unidades de saúde ficará sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Saúde, que deverá: I. Definir as especificações técnicas e operacionais do serviço; II. Acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, garantindo a qualidade e a continuidade do serviço; III. Realizar campanhas de conscientização sobre o uso responsável da internet nas unidades de saúde; IV. Estabelecer políticas de uso e limites de acesso para assegurar que todos os usuários possam usufruir do serviço de maneira adequada.~~

~~Art. 6º As unidades de saúde deverão afixar em locais visíveis informações sobre o acesso ao Wi-Fi gratuito, incluindo instruções de conexão e normas de uso.~~

~~Art. 7º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.~~

EMENDA SUPRESSIVA Nº 2: para suprimir o art. 9º, em obediência à Lei Complementar nº 95/1998, que desde 2001 ordena a revogação expressa:

~~Art. 9º Revogam-se as disposições em contrário.~~



EMENDA DE REDAÇÃO Nº 1: à ementa da proposição para ajustar a redação à intenção do parlamentar e substituir “Prefeitura de Cuiabá” por “Poder Executivo” devido à distinção técnica e jurídica existente entre as expressões, passando à seguinte redação:

~~AUTORIZA A PREFEITURA DE CUIABÁ O PODER EXECUTIVO A CONTRATAR O SERVIÇO DE CONEXÃO À INTERNET SEM FIO (WI-FI) PARA FORNECIMENTO GRATUITO AOS USUÁRIOS DAS UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ-MT DA CIDADE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.~~

EMENDA DE REDAÇÃO Nº 2: ao art. 1º, passando à seguinte redação:

Art. 1º Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a contratar o serviço de conexão à internet sem fio (Wi-Fi) para fornecimento gratuito para os usuários das Unidades Básicas de Saúde do Município de Cuiabá.

EMENDA DE REDAÇÃO Nº 3: aos arts. 2º e 4º para ajustar a redação ao termo técnico “conexão à internet sem fio” e “unidades básicas de saúde”, bem como renumerar os artigos remanescentes após as emendas supressivas, passando à seguinte redação:

Art. 2º O serviço de conexão à internet sem fio (Wi-Fi) ~~gratuito contratado~~ deverá atender aos seguintes objetivos:

- I. Proporcionar acesso à internet aos pacientes e acompanhantes nas unidades de saúde, melhorando o conforto e a comunicação;
- II. Facilitar o acesso dos usuários a informações e serviços online de saúde;
- III. Promover a inclusão digital da população atendida nas unidades de saúde.

Art. 4º 3º A contratação do serviço conexão à internet sem fio (Wi-Fi) ~~gratuito~~ deverá observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, respeitando as normas de licitação e contratos públicos.

Art. 8º 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

4. CONCLUSÃO

O legislador ao exercer sua prerrogativa fundamental, qual seja, fazer leis, deve observar



sempre a previsão constitucional e legal, para que possa estabelecer o seu cumprimento, evitando o veto da matéria.

A matéria é de competência do município, podendo a iniciativa ser do parlamentar, razão pela qual opinamos pela aprovação com as emendas acima apresentadas, considerando que a proposição atende aos contornos do Tema nº 917 de Repercussão Geral.

A emenda supressiva nº1 visa resguardar a constitucionalidade da proposição ao retirar dispositivos que contêm natureza impositiva, estabelecendo requisitos técnicos (art. 3º), definindo responsabilidades específicas para a Secretaria Municipal de Saúde (art. 5º), determinando ações administrativas (art. 6º) e criando despesas (art. 7º) sem cumprimentos dos requisitos impostos pelo art. 167, I, da CF e art. 113, do ADCT.

A emenda supressiva nº 2, retira a cláusula de revogação genérica, em atenção ao art. 9º da Lei Complementar nº 95/1998.

As emendas de redação visam alinhar o texto aos conceitos técnicos (“serviço de conexão à internet sem fio” e “Unidades Básicas de Saúde”) e à intenção do parlamentar, sem qualquer alteração no sentido.

5. VOTO

VOTO DO RELATOR PELA APROVAÇÃO COM EMENDAS.

[1] MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 40 ed. São Paulo: Atlas, 2024. Cap. 11.

Cuiabá-MT, 14 de maio de 2025



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 3100310033003400300031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Samantha Iris Belarmino Cristovão** em 19/05/2025 10:46

Checksum: **6B8E3E46E3DEF55519B1E7340DC30480C7569A3529D046EED8B3CF96B7297E12**

